



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero y Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 14 de febrero de 2013, ha examinado el *anteproyecto de ley por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 67/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, con carácter de urgencia, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Por Acuerdo del Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Presidente y a todos los Consejeros.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, un título preliminar, dos títulos, nueve artículos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.



La exposición de motivos, después de una breve referencia a las que son, de acuerdo con el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía, Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León -el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas-, así como a sus leyes reguladoras, señala que, transcurrido un dilatado periodo de tiempo desde la aprobación de dichas leyes, se hace necesario acomodarlas a la modificación del Estatuto de Autonomía y a las normas dictadas en su desarrollo.

Por otra parte, se considera que estas Instituciones no pueden ser ajenas a la excepcional y difícil situación económica actual, lo que exige mejorar su organización y funcionamiento para que sean más eficientes, ello sin merma de los derechos de los ciudadanos y de la autonomía que debe presidir el ejercicio de sus respectivas funciones.

A continuación se concretan algunas de las modificaciones que encierra el texto de la norma proyectada, como es la adscripción presupuestaria del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo a las Cortes de Castilla y León, siguiendo el modelo de lo que ya ocurre con las otras dos Instituciones.

Otras modificaciones son la atribución a las Cortes de Castilla y León de funciones en relación con los nombramientos y aprobación de sus respectivos reglamentos de organización y funcionamiento, hasta ahora atribuidas a la Junta de Castilla y León, lo que refuerza aún más la independencia de aquellas dos Instituciones. Igualmente, se crea una Secretaría General de apoyo a las Instituciones Propias, lo que permitirá suprimir alguno de los órganos que venían desarrollando estas funciones en cada una de las Instituciones.

La reforma se completa con otras modificaciones puntuales dirigidas a homogeneizar, en la medida de lo posible, el régimen de incompatibilidades y dedicación de los miembros de las Instituciones, así como el del personal y medios materiales a su servicio.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:



El Título Preliminar, “Disposición general”, contiene un solo artículo, que determina el objeto de la Ley y adscribe presupuestariamente a las Instituciones propias de la Comunidad a las Cortes de Castilla y León.

El Título I, “Modificación de las leyes reguladoras de las Instituciones propias de Castilla y León” (artículos 2 a 5), se compone de cuatro artículos, que se refieren, respectivamente, a cada una de estas Instituciones.

El artículo 2, “Modificación de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, de creación del Consejo Económico y Social”, consta de quince apartados:

El apartado uno modifica el artículo 2 de dicha Ley (Naturaleza); el apartado dos, el artículo 3 (Funciones); el apartado tres, el artículo 4 (Composición); el apartado cuatro añade un artículo 4 bis (Grupo de Enlace); el apartado cinco modifica el artículo 5 (Nombramiento y mandato); el apartado seis, el artículo 6 (Pérdida de la condición de miembro del Consejo Económico y Social); el apartado siete, el artículo 7 (Incompatibilidades); el apartado ocho, el artículo 13 (El Presidente); el apartado nueve, el artículo 14 (Régimen de incompatibilidades y retribuciones del Presidente); el apartado diez, el artículo 15 (Los Vicepresidentes); el apartado once añade un artículo 15 bis (Funciones de secretaría); el apartado doce modifica el artículo 16 (Reglamento de organización y funcionamiento); el apartado trece, el artículo 17 (Régimen del personal del Consejo); el apartado catorce, el artículo 18 (Financiación y medios) y finalmente el apartado quince suprime la disposición adicional segunda de esta Ley.

El artículo 3, “Modificación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común”, consta de seis apartados:

El apartado uno modifica el artículo 1 de dicha Ley, sobre la figura del Procurador del Común; el apartado dos, el artículo 8 relativo a las incompatibilidades del cargo; el apartado tres, el artículo 9 sobre su cese; el apartado cuatro deja vacío de contenido el Título III de la Ley; el apartado cinco modifica el artículo 33 sobre el Adjunto al Procurador del Común y finalmente el apartado seis suprime el artículo 34 de la Ley.

El artículo 4, “Modificación de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León”, consta de catorce apartados:



El apartado uno modifica el artículo 2 de dicha Ley (Régimen Jurídico); el apartado dos, el artículo 4 (Consultas preceptivas); el apartado tres, el artículo 5 (Consultas facultativas); el apartado cuatro, el artículo 6 (Consultas facultativas de las Corporaciones Locales); el apartado cinco, el artículo 8 (Presidente del Consejo Consultivo); el apartado seis, el artículo 9 (Funciones del Presidente del Consejo Consultivo); el apartado siete, el artículo 10 (Nombramiento); el apartado ocho, el artículo 11 (Incompatibilidades y régimen retributivo); el apartado nueve, el artículo 12 (Pérdida de la condición de Consejero); el apartado diez, el artículo 13 (Reglamento de organización y funcionamiento); el apartado once, el artículo 14 (Medios materiales y personales); el apartado doce, el artículo 17 (Plazos de los dictámenes); el apartado trece añade un nuevo artículo 21 (Funciones de secretaría) y finalmente el apartado catorce suprime la disposición final segunda de esta Ley.

El artículo 5, "Modificación de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León", consta de quince apartados:

El apartado uno modifica el artículo 2 de dicha Ley (Ámbito de actuación); el apartado dos, el artículo 5 (Alcance de la función fiscalizadora); el apartado tres, el artículo 7 (Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad); el apartado cuatro, el artículo 8 (Fiscalización de las Cuentas de las Entidades Locales); el apartado cinco, el artículo 13 (Procedimientos de fiscalización y requerimientos de colaboración); el apartado seis, el artículo 16 (Función consultiva); el apartado siete suprime el apartado d) del artículo 18 (Órganos del Consejo de Cuentas); los apartados ocho y nueve, el artículo 19 (El Pleno del Consejo de Cuentas); el apartado diez, el artículo 20 (Funciones del Pleno); el apartado once, el artículo 21 (El Presidente del Consejo de Cuentas); el apartado doce, el artículo 25 (Régimen de incompatibilidades); el apartado trece, el artículo 26 (Causas de abstención y recusación); el apartado catorce, el artículo 27 (Pérdida de la condición de Consejero), el apartado quince, el artículo 28 (Régimen retributivo); el apartado dieciséis, el artículo 29 (Personal al servicio del Consejo de Cuentas) y finalmente el apartado diecisiete, el artículo 30 (Medios personales y materiales).

El Título II, "Disposiciones comunes" (artículos 6 a 9), se compone de cuatro artículos, que se refieren, respectivamente, a la creación de una Secretaría general de apoyo a las Instituciones propias de la Comunidad, a los medios personales y materiales de dicha Secretaría general de apoyo, al



régimen de contratación de las Instituciones propias y a las cuestiones comunes de organización y funcionamiento.

La disposición transitoria primera se refiere a las funciones de la Secretaría general de apoyo a las Instituciones propias; la segunda a los Secretarios Generales y personal adscrito a las Secretarías Generales de cada Institución propia; la tercera al mandato del Procurador del Común, del Presidente del Consejo Económico y Social, del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas; la cuarta a la situación administrativa del personal al servicio de las Instituciones propias y la quinta al personal eventual al servicio del Procurador del Común.

La disposición derogatoria deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo previsto en la ley.

Por último, la disposición final primera modifica la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León; la disposición final segunda modifica la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras; la tercera se refiere al Estatuto de Personal y plantilla de personal de las Cortes de Castilla y León; la cuarta se ocupa de los reglamentos de organización y funcionamiento y plantillas de personal de las Instituciones propias; la quinta contiene una habilitación presupuestaria y la sexta prevé la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- 1.- Texto inicial del anteproyecto, carente de fecha.
- 2.- Remisión del texto y alegaciones presentadas por el Procurador del Común, observaciones y sugerencias formuladas por el Presidente del Consejo Económico y Social a título exclusivamente personal y observaciones de las organizaciones que componen dicho Consejo Económico y Social, alegaciones formuladas por el Consejo de Cuentas de Castilla y León y documento que contiene reflexiones del Consejo Consultivo sobre el anteproyecto de ley.



3.- Remisión del texto a las Consejerías y contestaciones de la Secretaría General y de la Viceconsejería de Función Pública y Modernización de la Consejería de Hacienda y de las Secretarías Generales de Economía y Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo.

4.- Informes de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 16 y 18 de enero de 2013.

5.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 25 de enero de 2013.

6.- Memoria justificativa del anteproyecto de ley, que comprende los siguientes extremos: estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; necesidad y oportunidad de la disposición, estructura y contenido; estudio económico, evaluación del impacto de género; evaluación del impacto normativo e impacto administrativo; tramitación y audiencia, con expresión de las modificaciones introducidas en el texto a la vista de las alegaciones y sugerencias formuladas, e informe sobre regímenes del silencio administrativo y autorizaciones administrativas

7.- Texto final del anteproyecto de ley sometido a dictamen, carente de fecha.

8.- Informe del Secretario General de la Consejería de la Presidencia.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán, en lo que afecta al anteproyecto objeto del presente informe:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.



g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a lo previsto en las letras a), b), c) y d), sin que en este caso sea de aplicación lo exigido en las letras f) y g) del referido precepto.

Respecto a lo exigido en la letra e), se echa en falta el informe del Consejo de la Función Pública, que debe emitirse al amparo del artículo 11.4 a) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en la medida que en el anteproyecto se modifica la propia Ley 7/2005 en materia de personal. El citado artículo dispone: "Corresponde al Consejo de la Función Pública: a) Informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales en materia de personal", en la medida que se modifica la propia Ley 7/2005, de 24 de mayo, en materia de personal.

Igualmente, no consta en el expediente remitido la consulta prevista en los artículos 37.2 a) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y 104.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, a las organizaciones sindicales y sindicatos a los que se refiere el artículo 102 de la misma Ley.

El artículo 104.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, establece que "No existirá obligación de negociar cuando se trate de decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. Cuando las conse-



cuencias de las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se realizará consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos a que hace referencia el artículo 102 de la presente Ley”.

Y el artículo 37.2 a) de dicha Ley dispone que “Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

»a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.

»Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto”.

A la vista de su contenido no existe duda, a juicio de este Consejo Consultivo, acerca de la necesidad de que el presente anteproyecto hubiera tenido que ser sometido a los referidos trámites: informe del Consejo de la Función Pública y consulta y negociación con las centrales sindicales. Son diversos los preceptos que a lo largo del articulado del anteproyecto y de sus disposiciones transitorias y finales se ocupan del personal al servicio de las distintas Instituciones, del de la Secretaría General de apoyo, de las plantillas de personal y de su situación administrativa, como se tendrá ocasión de exponer más adelante.

Por último, se echa también en falta el informe del Consejo Económico y Social previsto en el artículo 3.1 a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, al ser éste el órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad, dada la previsión en la norma proyectada de la constitución de un Grupo de Enlace con la sociedad civil organizada, integrado por representantes de asociaciones e instituciones con actividad económica y social en la Comunidad.

La omisión de estos trámites procedimentales puede considerarse suficiente como para determinar la devolución del expediente, a fin de que tales defectos sean subsanados. No obstante, dada la urgencia con que se solicita el



dictamen, justificada en la imposibilidad de retrasar la tramitación de la norma, y puesto que ni la Viceconsejera de Función Pública y Modernización en su informe de 11 de enero de 2013, ni las centrales sindicales con representación en el Consejo Económico y Social en las observaciones al anteproyecto realizadas en su escrito de 21 de enero de 2013 se han referido a ellos, este Consejo Consultivo procede a emitir el dictamen solicitado, no sin advertir sobre la naturaleza sustantiva de esta observación.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece como Instituciones propias de la Comunidad el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas de Castilla y León.

A estas Instituciones se refiere expresa y separadamente el Estatuto de Autonomía. Así, el artículo 18 dispone que El Procurador del Común es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.

Por otra parte, el artículo 33 establece que el Consejo Consultivo es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y añade que una ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición, organización, funcionamiento y competencias.

El artículo 90 establece a su vez que el Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución; añade que una ley de Cortes regulará sus competencias, organización y funcionamiento.

Por último, el artículo 81 señala que el Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de



la Comunidad Autónoma de Castilla y León y añade que una ley de la Comunidad regulará su composición, organización y funcionamiento.

De acuerdo con los preceptos mencionados del Estatuto de Autonomía, no existe duda acerca de la competencia de la Comunidad para regular todo lo relativo a las referidas Instituciones, competencia que tiene su fundamento último y principal en la Constitución, cuyo artículo 148.1 1ª considera competencia exclusiva de las comunidades autónomas la relativa a la "Organización de sus instituciones de autogobierno". En correspondencia a esta previsión constitucional, el artículo 70.1 1º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno".

Por lo tanto, a la vista de estos preceptos, cabe afirmar que el anteproyecto de ley sometido a dictamen se dicta al amparo de la referida habilitación constitucional y estatutaria.

4ª.- Observaciones generales.

A) Sobre la regulación en una misma norma de las cuatro Instituciones.

La decisión de introducir cambios en el régimen jurídico de las cuatro Instituciones que el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía denomina "propias" a través de una sola norma plantea problemas de tipo formal y también material. No es casual, en este sentido, que en el panorama comparado del derecho autonómico español no exista un solo precedente. Se trata, pues, de un proyecto de norma absolutamente original. Evidentemente, la finalidad que se persigue es inobjetable: mejorar la "eficiencia" institucional. Ahora bien, la propia exposición de motivos limita, sensatamente, este objetivo al señalar que no se podrá ni lesionar la autonomía de las Instituciones ni "mermar" los derechos de los ciudadanos. ¿Respeto el articulado de la norma este equilibrio entre la eficiencia y la autonomía de las Instituciones? Este dictamen se pronuncia en sentido negativo en relación con no pocos aspectos. Pero más allá de estas argumentaciones específicas, que se ofrecen más adelante, el punto de partida todavía más discutible es, como se ha dicho, regular las cuatro Instituciones en una sola norma y del modo en que se hace.



Desde el punto de vista formal, el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas se enuncian bajo el *nomen iuris* de "Instituciones propias" por el artículo 19.2 del Estatuto de Castilla y León. Sin entrar ahora a valorar la imprecisión terminológica del concepto, puesto que también serían Instituciones propias -y de un modo aún más importante para el propio concepto de autonomía política- las Instituciones que el Estatuto denomina "básicas" (Cortes, Junta y Presidencia de la Junta) en el artículo 19.1, lo cierto es que el artículo 19.2 cataloga conjuntamente las cuatro Instituciones que el proyecto de norma bajo nuestro examen se propone modificar. Pero que se mencionen las Instituciones a la vez en el artículo 19.2 del Estatuto no es suficiente título habilitante para que sean desarrolladas normativamente de manera conjunta. Del mismo modo que tampoco tendría sentido que una sola norma regulara de forma simultánea a las Cortes, a la Junta y a su Presidente sólo porque el artículo 19.1 las defina a las tres en el mismo precepto como Instituciones básicas.

Las cuatro Instituciones cumplen funciones diferentes dentro del sistema político y, en consecuencia, tienen naturalezas jurídicas harto diversas. Una regulación uniforme de todas ellas, aunque sea de modo parcial, corre el riesgo de tratar de modo igual situaciones que son, de suyo, distintas. Una primera distinción debe ser trazada entre el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo, de un lado, y el Procurador del Común y el Consejo de Cuentas, de otro. Las dos primeras Instituciones intervienen sobre la actuación del Gobierno regional, con carácter previo a la decisión de éste, con la finalidad de mejorar dicha actuación, ya sea en sus aspectos técnicos jurídicos (Consejo Consultivo), ya desde consideraciones de oportunidad social y económica (CES). Por eso se trata de Instituciones, aunque autónomas, vinculadas por su propio ser al Gobierno. Por el contrario, Procurador del Común y Consejo de Cuentas ejercen funciones de control de los actos del Gobierno (en sentido amplio), *a posteriori*, bien en relación con los derechos (Procurador del Común), bien respecto de la actividad económica, financiera y contable (Consejo de Cuentas). Por eso, estas dos Instituciones, al participar de la función de control del Gobierno que lleva a cabo como tarea esencial el Parlamento regional, en el contexto de nuestra forma de gobierno parlamentaria, responden, fundamentalmente, y dependen, aunque con autonomía, de las Cortes y no del Gobierno. En ese sentido, probablemente sería más respetuoso con el marco estatutario que las normas relativas al Procurador del Común y el Consejo de Cuentas fueran modificadas a partir de la iniciativa de los grupos parlamentarios y no del Gobierno. En



cualquier caso, la decisión política de no sólo regular en una misma norma las cuatro Instituciones, sino, incluso, de establecer estructuras comunes, resulta insólita y plantea el riesgo de alterar los rasgos esenciales de la división de poderes regionales. En este dictamen se ofrecen suficientes ejemplos de esta afirmación.

Pero la decisión de regular conjuntamente las cuatro Instituciones plantea todavía problemas de mayor calado. El poder estatuyente y el legislador regional pueden crear o suprimir instituciones libremente, en ejercicio de su autonomía y con respeto a sus competencias. Sin embargo, lo que no pueden hacer es desnaturalizar las Instituciones. Cabe plantear la tesis de que a partir de su reconocimiento por el Estatuto de Autonomía se deriva una *garantía institucional*, que las protege frente a la actividad legislativa ordinaria que pudiera, eventualmente, vaciarlas de contenido o desnaturalizar sus funciones. La categoría de las garantías institucionales ha sido plenamente reconocida por el Tribunal Constitucional en relación con diversas instituciones, públicas y privadas, en el ordenamiento estatal y nada obsta, sino más bien todo lo contrario, a su reconocimiento en el orden autonómico.

Por supuesto, la categoría de la garantía institucional no protege a las Instituciones frente a cualquier reforma legal. En relación con la norma en examen, se trata, ante todo, de tener en cuenta que no serían válidas las modificaciones que atentaran contra la autonomía de las Instituciones o que les impidieran severamente llevar a cabo las funciones que les reserva el Estatuto de Autonomía. Porque afectar la autonomía institucional supondría hacer más débil su capacidad de control sobre quien ejerce el poder político y, en consecuencia, fragilizar tanto el principio del Estado de Derecho (sometimiento del poder al Derecho) como del Estado Democrático (representación suficiente de los intereses de las minorías y control de las mayorías).

B) Sobre la relevancia de las funciones de los Presidentes y de las Secretarías Generales.

Dada la relevancia de dichas Instituciones, no parece adecuado que quienes están llamados a presidirlas deban compatibilizar las funciones inherentes a su cargo con otras ajenas a dicho cometido, en coherencia con la consideración de la que dichas Instituciones son merecedoras, razón por la que debe evitarse el posible conflicto de intereses. Esta observación, que tiene



carácter sustantivo, afecta a los siguientes artículos: artículo 2, apartado nueve (artículo 14); artículo 3, apartado dos (artículo 8.3, 4, 5 y 6), artículo 4, apartado ocho (artículo 11.6) y artículo 5, apartado 15 (artículo 28.1), y deberá ser atendida para que resulte el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Las Secretarías Generales de estas Instituciones, dada la entidad de las funciones encomendadas, han venido realizando desde la creación de estos Órganos un papel fundamental de coordinación interna y de representación externa, bajo las órdenes directas de la autoridad máxima de cada Institución. Las peculiaridades en cada caso de estas funciones hacen muy compleja en la práctica su acumulación a las funciones de otra persona que ya presta sus servicios y tiene tareas encomendadas en cada una de las Instituciones. Esta misma complejidad práctica cabe afirmar también respecto del ejercicio de sus funciones específicas por un único Secretario General para todas las Instituciones que, por cierto, pese a los avances en la aplicación de medios electrónicos y telemáticos, no va a poder servirse de la inmediatez de su presencia física para poder resolver cualquier cuestión cuya importancia requiera su intervención urgente, con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia en el ejercicio de las funciones encomendadas.

La función de los secretarios generales no se ha reducido durante los años de actividad de las Instituciones a un mero levantamiento de actas, redacción de acuerdos y emisión de certificados. Antes de llegar a ese momento ha sido preciso desarrollar tareas de coordinación, de supervisión de los trabajos, de asesoramiento, de multitud de decisiones responsables que afectan al funcionamiento global de la Institución, adoptadas por quien se encuentra revestido de la necesaria competencia y *autoritas* y, por ello, de obligado cumplimiento para todo el personal. Sólo de este modo puede garantizarse la idónea organización y funcionamiento de cada Institución.

Las distintas funciones que están llamadas a desempeñar se traducen en una diferente organización interna y funcionamiento de cada una de ellas. Si a esto se añade la dispersión geográfica de sus sedes por el territorio de la Comunidad, ello conlleva una dificultad prácticamente insoslayable cuando, como parece deducirse, se pretende organizar sus tareas diarias de gestión administrativa desde una única Secretaría General de apoyo.



Lo expuesto lleva a la conclusión de mantener la continuidad en cada una de las Instituciones de la figura del Secretario General y del personal necesario a él adscrito, con el poder de decisión interno de que actualmente goza, para lo que, no obstante, no se considera esencial el mantenimiento del rango de "alto cargo" hasta ahora ostentado, si lo que se pretende es despojarle de tal condición.

A la hora de acometer una reforma estructural como la presente, es preciso no perder de vista la perspectiva institucional, siempre ligada a la categoría e importancia de la Institución a reformar que, en el presente caso, como se ha expuesto, se encuentran contempladas expresamente en el Estatuto de Autonomía y, por ello, deben gozar del máximo respeto y consideración institucional.

Lo contrario supondría contravenir el espíritu del Estatuto de Autonomía, no deseado por nadie y, en el orden práctico, una posible duplicación de los puestos de trabajo, objetivo obviamente no pretendido por el anteproyecto.

A la vista de lo hasta ahora expuesto, sin perjuicio de valorar positivamente el objetivo perseguido por la norma proyectada en orden a lograr una mayor adaptación de las Instituciones propias a la realidad económica y social actual, surge la duda de si no hubiera resultado más adecuado que fueran las propias Instituciones, en ejercicio de su potestad de autoorganización, las que debieran haber abordado su propia reestructuración inspirada en la consecución de los fines que impulsan la presente modificación legislativa.

C) Sobre la conveniencia de respetar el consenso en el caso de modificaciones que afectan a órganos estatutarios.

Ha de advertirse que sería deseable que en una norma como la presente, de desarrollo estatutario y de construcción de las Instituciones de la Comunidad, debería recaer, al menos, el mismo grado de consenso político que obtuvieron en la aprobación en su día por las Cortes de Castilla y León las distintas leyes que se modifican por la norma proyectada.



5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto de ley.

A) Título Preliminar.- *Disposición general.*

Artículo 1.- *Objeto y finalidad de la ley.*

La norma proyectada tiene por objeto la modificación de determinados aspectos relativos a la organización y funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad con la finalidad de racionalizar y mejorar su eficiencia.

Es preciso tener en cuenta que la naturaleza jurídica de las citadas Instituciones es diferente y que por lo tanto el régimen aplicable a éstas no tiene por qué ser el mismo, si lo que se desea es garantizar el respeto a las notas definitorias de cada una de ellas.

El párrafo segundo de este artículo prevé que “A estos efectos, estas instituciones se adscriben presupuestariamente a las Cortes de Castilla y León”.

Tal previsión no modifica las leyes reguladoras del Consejo de Cuentas y del Procurador del Común, puesto que dicha adscripción presupuestaria ya figura en ellas.

Respecto al resto de Instituciones a las que se refiere esta ley, además de lo singular que resulta hacer depender o adscribir órganos o instituciones de la Administración Autónoma al poder legislativo, puede afirmarse que el anteproyecto no limita, sin embargo, la adscripción al ámbito presupuestario, puesto que de su contenido se deduce una auténtica dependencia de las Cortes, al sustraer del ámbito de las Instituciones los aspectos básicos que configuran la autonomía necesaria para garantizar el ejercicio independiente de sus funciones, tales como, el reglamentario, el presupuestario y de gestión económica, así como el organizativo respecto a su estructura y personal. Ello resulta de particular gravedad en el caso del Consejo Consultivo de Castilla y León, tal y como más adelante se expondrá en el comentario al artículo 4 del anteproyecto.

En consecuencia, se considera que este precepto no es fiel reflejo del alcance de la dependencia de las Cortes de Castilla y León que se articula en el



conjunto del anteproyecto, ya que no sólo se limita a la adscripción presupuestaria como, de modo incompleto, señala el artículo que se comenta.

B) Título 1.- *Modificación de las leyes reguladoras de las instituciones propias de Castilla y León.*

Artículo 2.- *Modificación de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, de Creación del Consejo Económico y Social.*

Uno.- *Modificación del artículo 2.*

El apartado 1 dispone que el Consejo Económico y Social (en adelante CES) tiene personalidad jurídica propia. Esto supone que su tratamiento no puede concebirse como el de un simple órgano de la Administración de la Comunidad o de las Cortes de Castilla y León, puesto que no forma parte de su organización interna. El órgano se configura como una unidad administrativa integrada por una esfera de atribuciones o competencias y un conjunto de medios materiales, que son ejercitados y utilizados, respectivamente, por una o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad de que se trate. Estos órganos carecen de personalidad jurídica propia, ya que sus fines son los de la Administración de la Comunidad o de las Cortes, de las que forman parte como instrumento para conseguir aquellos fines.

Por lo expuesto, la personalidad jurídica propia no es congruente con la adscripción presupuestaria a las Cortes de Castilla y León, a la que se refiere el apartado 2 del artículo 1 del anteproyecto, puesto que la independencia se ve afectada al concebirse este Ente como un mero órgano de las Cortes, lo que se pone de manifiesto en ámbitos como el de la contratación, o en la dependencia, junto con el resto de las Instituciones propias, a una Secretaría en las Cortes a la que, entre otros cometidos, se le encomiendan las funciones de gestión material necesarias para el funcionamiento ordinario de las cuatro Instituciones.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

El apartado 2 dispone que el CES se configura como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales



de la Comunidad y de asesoramiento de éstos a la Administración Autonómica, pero se elimina de él la función de diálogo con La Administración de la Comunidad.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 16.4 establece, dentro de los principios rectores de las políticas públicas, "el fenómeno de diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que le son propios a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un Consejo de Diálogo Social en Castilla y León".

La función de diálogo social se prevé en el artículo 2.2 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, en el que se dispone que "El Consejo se configura como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad y de asesoramiento y diálogo entre éstos y la Administración Autonómica".

El hecho de eliminar la función de diálogo social del CES con la Administración de la Comunidad de Castilla y León supondría una merma de los intereses sociales y económicos de los ciudadanos de Castilla y León representados a través de los sindicatos y asociaciones empresariales, puesto que el CES constituye el marco del diálogo social que tiene una función consultiva y de asesoramiento, que no interfiere en medida alguna en lo dispuesto en la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la Participación Institucional, en la que se crea el órgano de negociación política.

Dos.- Modificación del artículo 3.

El contenido de la letra a) del apartado 1 deja un margen de discrecionalidad a la Consejería proponente sobre el informe preceptivo que debe emitir el CES en los proyectos de decreto relacionados con la política social y económica, puesto que la Consejería proponente es la que decide si se debe emitir o no el informe, atendiendo a la especial trascendencia que los proyectos de decreto tengan en la regulación de las indicadas materias. Ello supone una merma de la función de asesoramiento del CES, que se sigue



configurando en el presente anteproyecto de ley como un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad de Castilla y León, puesto que la Consejería proponente actuaría como un filtro previo para determinar si el proyecto de decreto tiene especial trascendencia a efectos de emitir informe, lo que supone que la Consejería es la que decide en último término. Ahora bien, esta decisión debería motivarse para evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad e impida que el CES se pronuncie sobre determinados proyectos de decreto, lo que podría suponer limitar, y en muchos casos prescindir, de la participación de los sindicatos y asociaciones empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios.

Respecto a la solicitud potestativa de informe sobre proyectos de decreto que supongan una continuidad de los aprobados en ejercicios anteriores o que no impliquen innovaciones o modificaciones sustanciales, se hace extensiva la observación anterior y se insiste en que la Consejería proponente debe motivar razonadamente aquellos supuestos en los que no solicite la emisión de informe en aquellos proyectos de decreto que regulen materias socioeconómicas.

En relación con la prerrogativa que se concede al órgano solicitante para reducir el plazo de emisión del informe por parte del CES, hay que señalar que la facultad debe referirse a la posibilidad que tiene el órgano solicitante de pedir la reducción del plazo, si bien la decisión, siempre que resulte debidamente justificada la urgencia, corresponde al CES, pues en caso contrario se deja al arbitrio del órgano consultante la elección de plazo para emitir el informe.

Estas observaciones concretas tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

La letra b) de este apartado 1 amplía el conocimiento y no la emisión de informe que se preveía para el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, a los proyectos de leyes singulares y a la ley de acompañamiento, si bien debe tenerse en cuenta respecto de estos últimos que deberá recabarse el informe siempre que su contenido tenga trascendencia socioeconómica.



Respecto a la letra d) debe hacerse constar la posibilidad de elaborar dictámenes e informes a petición de los órganos de la Comunidad Autónoma y no sólo de los órganos superiores de la Administración de la Comunidad (entiéndase Consejerías), pues el CES, tal y como se dispone en el artículo 81 del Estatuto de Autonomía se configura como órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no sólo de las Consejerías.

En cuanto a la letra e), debería añadirse y “diálogo”, puesto que, como ya se ha expuesto, los fines del CES no son sustituidos por las funciones del Consejo del Diálogo Social en Castilla y León.

Cuatro.- *Se añade el artículo 4 bis.*

En este artículo se prevé la constitución de un Grupo de Enlace con la sociedad civil organizada integrado por representantes de asociaciones e instituciones con actividad económica y social en la Comunidad de Castilla y León.

Sus competencias son las ya incluidas en el artículo 3.1 f) de la norma reguladora en la redacción dada por el anteproyecto, lo que puede suponer una duplicidad de funciones.

Once.- *Se añade el artículo 15 bis.*

Se han eliminado de las funciones del Secretario General la de dirigir y coordinar, bajo las directrices generales del Presidente los servicios técnicos y administrativos del Consejo. Ello se debe a la creación en el presente anteproyecto de ley de una Secretaría para las cuatro Instituciones lo que afecta a la personalidad jurídica propia del CES como ya se ha manifestado anteriormente, puesto que el hecho de tener personalidad jurídica propia supone un patrimonio y presupuestos propios y una decisión sobre su régimen de personal, contratos y otras materias dentro de su ámbito competencial y funcional para el que ha sido concebido, por lo que la Institución se desnaturaliza al convertirla en un mero órgano-unidad administrativa dependiente de las Cortes.



Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Trece.- *Modificación del artículo 17.*

Según el contenido de este precepto se deja un amplio margen de discrecionalidad a las Cortes en cuanto a la aprobación de la plantilla de personal propuesta por el Pleno del Consejo, lo que en último término puede incidir en la independencia que debe presidir la actuación del CES.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Catorce.- *Modificación del artículo 18.*

Respecto a este precepto se realiza la misma observación que la efectuada al artículo anterior, en relación con la discrecionalidad de las Cortes para decidir si procede o no la aprobación del anteproyecto de gastos que elabore el CES, cuestión ésta que afecta a su independencia.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 3.- *Modificación de La ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León.*

Cinco.- *Modificación del artículo 33.*

Se ha eliminado en el presente anteproyecto de ley la figura del Adjunto del Procurador del Común. Debido a la falta de carácter colegiado que presenta la Institución es necesaria la figura del adjunto que sustituya al Procurador en determinados supuestos.

El artículo 8 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dispone que éste será auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto



Segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que les sustituirá por su orden, en el ejercicio de dichas funciones, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.

Del mismo modo el artículo 33 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, establece:

“1. El Procurador del Común estará auxiliado por un Adjunto en el que podrá delegar sus funciones y que le sustituirá en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.

»2. El Procurador del Común nombrará, previa conformidad de la Comisión correspondiente de las Cortes de Castilla y León, al Adjunto y podrá cesarle libremente.

»3. El nombramiento y cese del Adjunto serán publicados en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

»4. Al Adjunto le será de aplicación lo dispuesto para el Procurador del Común en los artículos 1.4, 5, 8 y 9 de la presente Ley”.

Por tanto, se considera necesario mantener la figura del Adjunto ya que en la norma proyectada no se ha previsto qué sucedería en los casos de ausencia o imposibilidad temporal del Procurador del Común para realizar sus funciones.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Resulta incongruente que al personal eventual del Procurador del Común le resulte aplicable el régimen jurídico del personal eventual al servicio de la Comunidad de Castilla y León, así como sus cuantías retributivas y, por el contrario, al personal funcionario se le integre en la plantilla orgánica de las Cortes y esté adscrito funcionalmente a su servicio.

El artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público dispone:



“1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

»2. (...).

»3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

»4. (...).”.

Parecería razonable que todo el personal del Procurador del Común tuviera la misma dependencia orgánica para garantizar con ello la independencia de la Institución, por lo que todo el personal debería estar integrado en la plantilla orgánica de las Cortes de Castilla y León. El artículo 35 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece que las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en él, se considerarán como personal al servicio de las Cortes.

Por lo tanto, los conceptos y cuantías retributivas del personal eventual del Procurador del Común deben determinarse dentro de los mismos límites presupuestarios existentes para el resto del personal del Procurador del Común.

Artículo 4.- *Modificación de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.*

A) Observación general.

Por lo que se refiere en concreto al Consejo Consultivo, esta Institución tuvo ya ocasión de manifestar su parecer en el Dictamen 652/2012, de 9 de octubre, emitido con ocasión de un anteproyecto de ley de Medidas Tributarias y Administrativas que hacía depender al Consejo Económico y Social y al Consejo Consultivo de las Cortes de Castilla y León.

Dicho Dictamen, que se considera preciso reproducir al menos en parte, se refería al ejercicio por el Consejo Consultivo de sus funciones con autonomía



orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de aquéllas (artículo 1.2 de su Ley reguladora) y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, que establece la necesaria similitud de características entre el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos, imprescindible para que estos últimos puedan sustituir a aquél en su respectivo ámbito territorial, de modo que, o se cumplen los requisitos de objetividad, independencia y rigurosa cualificación técnica, o no cabe tal sustitución.

El referido Dictamen señalaba lo siguiente: *"A la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León también se han referido las Sentencias 2396/2007, de 4 diciembre, y 248/2008, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El Tribunal acoge la tesis sostenida en el recurso por la Administración Autónoma en relación con la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León, al señalar que 'tiene similares características que las del Consejo de Estado, teniendo además una relevancia estatutaria -está contemplado en el artículo 24 (actual artículo 33) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León-', y que de él 'se predicán las siguientes características (...)'.*

»Interesa aquí destacar que la Sentencia advierte también que se trata de un órgano de la Administración Autónoma, al señalar que *"(...) este problema, de si el Consejo Consultivo es un órgano 'de la Junta y de la Administración' o un órgano 'de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya se había planteado por la doctrina al estudiar la naturaleza jurídica del Consejo de Estado; y si bien en un principio no había problema en considerar que era un órgano de la Administración, pese a que estuviera dotado de autonomía orgánica y funcional, sin embargo se volvió sobre el problema al encomendarle la LOCE la función consultiva de las comunidades autónomas. Pero la posición dominante continuó siendo la de mantener que es un órgano consultivo 'de' la Administración y del Gobierno, que estaría incardinado dentro de los órganos superiores de la Administración del Estado, bien que para preservar esa autonomía orgánica y funcional, y por así disponerlo el artículo 1.3 del ROCE, no esté subordinado a ningún otro órgano, estando por lo tanto 'al margen' de la estructura jerarquizada de la Administración.*

»A esta posición doctrinal y jurisprudencial responde la sistemática del Estatuto de Autonomía, al regular el Consejo Consultivo dentro del Capítulo III ("La Junta de Castilla y León") del Título I ("Instituciones de autogobierno").

»Por otra parte, el fundamento jurídico 5º de la STC 204/1992, antes citada, refuerza el valor de la autonomía orgánica y funcional e independencia de la que han de gozar los Consejos Consultivos autonómicos, en cuanto que, solo si



disponen de ellas, podrán sustituir al Consejo de Estado en sus funciones en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. En este sentido expone:

»En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

»Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

Ha de ponerse aquí de relieve que la Junta de Castilla y León procedió a suprimir, a partir de la emisión de este Dictamen 652/2012, la disposición que establecía en el anteproyecto de ley de medidas dictaminado la dependencia del Consejo Consultivo de las Cortes de Castilla y León.

Es precisamente de esta autonomía orgánica y funcional, reforzada por las sentencias transcritas, de la que se derivaría como lógica consecuencia que fuera el propio Consejo Consultivo quien debiera ejercer las funciones que la definen, como ha venido haciendo hasta la fecha, sin perjuicio de realizar las modificaciones pertinentes para ajustarse plenamente a los objetivos fundamentales perseguidos por la norma proyectada.

Para ello, sería necesario mantener dentro de su estructura organizativa una figura que, al margen del rango que se le atribuya, continuara realizando las funciones que hasta ahora son desempeñadas por el Secretario General y que se concretan, además de en la coordinación de todos los servicios administrativos del Consejo, en la función esencial propia de la especial cualificación exigida por la ley, de prestar la superior asistencia letrada a sus



miembros, así como su participación activa en la elaboración y debate de los dictámenes, cuya emisión constituye el objeto esencial de esta Institución.

Es esta función específica la que, al margen de otras relativas a la propia gestión de la Institución, desaconseja prescindir de un Secretario General, máxime si se tiene en cuenta que con ello se está generando una situación diferente a la compartida por el resto de los Consejos Consultivos, sin existir una adecuada justificación que motive la excepcionalidad pretendida.

B) Observaciones particulares.

En relación con las modificaciones proyectadas en este artículo, se reiteran, en primer lugar, las observaciones realizadas por este Consejo en el Dictamen nº 652/2012, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas, en concreto a la disposición adicional cuarta:

“A) En cuanto al apartado 1 de esta disposición adicional, que prevé la dependencia del Consejo Económico y Social y del Consultivo de Castilla y León, han de formularse las siguientes consideraciones en relación con el Consejo Consultivo:

»Llama la atención la contradicción que se aprecia al referirse a su “dependencia de las Cortes de Castilla y León” y añadir posteriormente “actuando con plena independencia”. La redacción ofrecida genera incertidumbre en relación con la propia definición de la Institución y se considera que puede violar los principios de autonomía, objetividad e independencia, así como colisionar con las implicaciones derivadas de su posición estatutaria, tal y como se explicará a continuación.

»El Título II del Estatuto de Autonomía se ocupa de las Instituciones de autogobierno de la Comunidad y da comienzo con el artículo 19 (“Instituciones autonómicas”), que dispone lo siguiente:

»“1. Las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León son:

- a) Las Cortes de Castilla y León.*
- b) El Presidente de la Junta de Castilla y León.*
- c) La Junta de Castilla y León.*



»2. Son instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León».

»El capítulo III de este título, bajo la rúbrica de "La Junta de Castilla y León", dedica el artículo 33 al Consejo Consultivo, en los siguientes términos:

"1. El Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad.

»2. Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición, organización, funcionamiento y competencias.

»Dicha ley es la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 1.2 establece que la Institución "ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas".

»Sobre la relevancia de la autonomía orgánica y funcional, en concreto, del Consejo de Estado, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, de cuyo fundamento jurídico 2º cabe destacar lo siguiente:

"El Consejo de Estado es un órgano previsto y garantizado por el art. 107 C.E., que lo define como «supremo órgano consultivo del Gobierno». (...).

»(...) El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las Leyes dispongan, conforme a la Constitución. (...).

»(...) Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional. (...).

»(...) Pero esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del



Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho”.

»A la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León también se han referido las Sentencias 2396/2007, de 4 diciembre, y 248/2008, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. El Tribunal acoge la tesis sostenida en el recurso por la Administración Autónoma en relación con la naturaleza del Consejo Consultivo de Castilla y León, al señalar que “tiene similares características que las del Consejo de Estado, teniendo además una relevancia estatutaria -está contemplado en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León-”, y que de él “se predicen las siguientes características:

»1º) el órgano consultivo tiene una relevancia institucional y estatutaria al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León;

»2º) no forma parte de la Administración activa, como así se deduce del artículo 3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como del artículo 1.3 del mismo Reglamento Orgánico, no perteneciendo por tanto ni a la Administración General ni a la Institucional;

»3º) tiene autonomía orgánica y funcional, disponiéndolo así el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, en términos similares a los del artículo 1.2 de la LOCE, lo que garantiza su objetividad e independencia que hacen que no esté incardinado en la estructura jerarquizada de la Administración de la Comunidad, y afectando además la función consultiva a la Administración Local y Corporativa; y

»4º) es el supremo órgano consultivo, como así lo refleja el artículo 3.3 de la reiteradamente citada Ley 1/2002, en términos similares al Consejo de Estado”.

»La Sentencia advierte también que se trata de un órgano de la Administración Autónoma, al señalar que “(...) este problema, de si el Consejo Consultivo es un órgano `de la Junta y de la Administración´ o un órgano `de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya se había planteado por la doctrina al estudiar la naturaleza jurídica del Consejo de Estado; y si bien en un principio no había problema en considerar que era un órgano de la Administración, pese a que estuviera dotado de autonomía orgánica y funcional, sin embargo se volvió sobre el problema al encomendarle la LOCE la función consultiva de las comunidades autónomas. Pero la posición dominante continuó siendo la de mantener que es un órgano consultivo “de” la Administración y del Gobierno, que estaría incardinado dentro de los órganos



superiores de la Administración del Estado, bien que para preservar esa autonomía orgánica y funcional, y por así disponerlo el artículo 1.3 del ROCE, no esté subordinado a ningún otro órgano, estando por lo tanto "al margen" de la estructura jerarquizada de la Administración".

»A esta posición doctrinal y jurisprudencial responde la sistemática del Estatuto de Autonomía, al regular el Consejo Consultivo dentro del Capítulo III ("La Junta de Castilla y León") del Título I ("Instituciones de autogobierno").

»Por otra parte, el fundamento jurídico 5º de la STC 204/1992, antes citada, refuerza el valor de la autonomía orgánica y funcional e independencia de la que han de gozar los Consejos Consultivos autonómicos, en cuanto que, solo si disponen de ellas, podrán sustituir al Consejo de Estado en sus funciones en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma. En este sentido expone:

»En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

»Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece".

»En consecuencia, la dependencia del Consejo Consultivo de Castilla y León de las Cortes de Castilla y León se opone a la autonomía orgánica y funcional de la Institución, reconocida en el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, que, en cuanto desarrollo necesario de las previsiones estatutarias sobre el Consejo Consultivo, queda también integrada en el bloque de constitucionalidad al que el Estatuto de Autonomía pertenece; autonomía orgánica y funcional que resulta esencial para el adecuado desarrollo de sus funciones y para que tenga el carácter de órgano sustitutivo del



Consejo de Estado en la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y la jurisprudencia constitucional expuesta. Por consiguiente la modificación propuesta supone un cambio sustancial en las características definitorias e identificadoras de la función consultiva y exigiría la previa reforma del Estatuto de Autonomía.

»Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Lo dictaminado entonces es predicable de nuevo del anteproyecto de ley sometido a consulta, con el mismo carácter de observación sustantiva, de necesaria atención para el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”, puesto que, la regulación que ahora se establece lejos de reforzar como sería deseable la autonomía del Consejo Consultivo, la relativiza, haciendo desaparecer casi por completo sus notas configuradoras.

La exigencia explícita en la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 de que los Consejos Consultivos gocen de un grado de autonomía orgánica y funcional equiparable a la del Consejo de Estado cuya actividad pretenden sustituir, obliga a ofrecer una regulación legal que garantice la independencia, tanto de sus componentes, a través de institutos como la inamovilidad, la abstención o las incompatibilidades, como del Consejo en cuanto órgano, esta última concretada, entre otras manifestaciones, en una autonomía organizativa, reglamentaria y presupuestaria, la cual está ausente en el anteproyecto que se dictamina.

De este modo, el anteproyecto de ley analizado articula una dependencia del Consejo Consultivo respecto de las Cortes de Castilla y León que contraría lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril: “El Consejo Consultivo ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas”.

En desarrollo del artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, tras reiterar los principios que rigen la actuación del Consejo, enumera una serie de atribuciones que deben quedar residenciadas en esta Institución en cuanto que constituyen la manifestación de su autonomía orgánica y funcional.



En este sentido, el artículo 2 del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, relativo a la "Autonomía orgánica y funcional" dispone:

»1. El Consejo Consultivo de Castilla y León ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional y observa en su actuación los principios de objetividad, independencia e imparcialidad.

»2. En el ejercicio de su autonomía orgánica y funcional, el Consejo Consultivo:

»a) Elabora su reglamento orgánico, así como sus modificaciones.

»b) Elabora su anteproyecto de presupuesto y, una vez aprobado, lo ejecuta y liquida.

»c) Concreta y determina su dotación de personal en los términos del artículo 65 de este reglamento orgánico.

»d) Tiene capacidad para contratar.

»e) Administra y conserva el patrimonio afecto al cumplimiento de sus funciones."

La regulación que establece el anteproyecto, sin embargo, sustrae la casi totalidad de los aspectos relacionados al poder de decisión del Consejo Consultivo, para asignarlo a las Cortes de Castilla y León, ya sea directa o indirectamente, a través de la Secretaría General de apoyo, común a las cuatro Instituciones, creada bajo la dependencia directa de la Presidencia de las Cortes. Con ello la norma proyectada vacía de contenido y se opone al artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, el cual, como se ha indicado, consagra la autonomía orgánica y funcional del Consejo en garantía del adecuado ejercicio de su función.

Se relacionan a continuación las limitaciones principales que contiene el anteproyecto al concepto de autonomía, a través de un análisis de las atribuciones que ha de detentar el Consejo Consultivo en ejercicio de tal autonomía orgánica y funcional según la norma de desarrollo del artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril:



- En cuanto a su reglamento orgánico, la disposición final segunda de la Ley 1/2002 atribuye al Pleno del Consejo Consultivo la elaboración de su Reglamento orgánico, del que señala “que deberá ser aprobado por la Junta de Castilla y León”. Por el contrario, en la modificación del artículo 13 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, que contiene el anteproyecto, la facultad del Pleno queda reducida a la elaboración de un proyecto de organización y funcionamiento, “que será aprobado por la Mesa de las Cortes de Castilla y León siempre que se ajuste a lo establecido en la presente Ley”, condición esta última además que, por obvia, deviene innecesaria.

- Sobre la aprobación del anteproyecto de presupuesto y su posterior ejecución, el artículo 14.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, garantiza al Consejo Consultivo la autonomía presupuestaria necesaria para lograr la independencia en el desarrollo de su función, a través de la elaboración de su anteproyecto de presupuesto que figura como una sección dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León. Conforme al artículo 71 del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, la elaboración del anteproyecto de presupuesto corresponde a la Secretaría General del Consejo Consultivo y su aprobación al Pleno del Consejo. En el anteproyecto, sin embargo, desaparece la citada autonomía presupuestaria, tanto a través de su artículo 1, que adscribe presupuestariamente al Consejo Consultivo a las Cortes de Castilla y León, como a través de la modificación del 14.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril; no existe ya la sección diferenciada del presupuesto del Consejo Consultivo, puesto que el anteproyecto de su presupuesto se integra en la sección de las Cortes de Castilla y León de los Presupuestos Generales de la Comunidad. Además, tal incorporación necesita de la aprobación previa del anteproyecto de presupuesto del Consejo por la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Incluso el anteproyecto de ley limita las partidas que pueden integrar el anteproyecto de presupuesto elaborado por el Consejo (así, el artículo 9.2 cuando señala que “Las instituciones propias no podrán incluir en sus presupuestos partidas destinadas a publicaciones en soporte papel”). Con esta nueva articulación decae igualmente la función del Presidente del Consejo Consultivo de ejercer, con respecto al Consejo, las funciones que la normativa presupuestaria atribuye al titular de la Consejería de Hacienda en materia de modificaciones presupuestarias, que tiene asignada por el artículo 25.1.b).1ª del Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Buena muestra de ello la ofrece el artículo 9.3 del anteproyecto, que asigna a las Cortes la iniciativa para la tramitación de la incorporación de remanentes a las Consejerías que refiere el precepto.



Lo mismo sucede con la competencia en la materia económica-financiera que actualmente corresponde al Presidente del Consejo Consultivo y en la que ejerce, con respecto al Consejo, las funciones que la ley reguladora de la Hacienda y el Sector Público de la Comunidad atribuye a los titulares de las Consejerías de la Junta de Castilla y León, tal como reconoce el mismo artículo 25.1.b).1ª del Decreto 17/2012, de 3 de mayo. La asignación de la gestión económica y presupuestaria del Consejo a la Secretaría General de apoyo dependiente de la Presidencia de las Cortes, pone de manifiesto de nuevo la pérdida por el Consejo de la autonomía de gestión necesaria para el ejercicio de sus funciones con la debida independencia.

- Respecto a la dotación de su personal, el artículo 14 de la Ley 1/2012, de 9 de abril, dispone actualmente que “El Consejo Consultivo tendrá, además del Secretario General, la dotación de personal que establezca el Reglamento Orgánico”.

En esta materia, el anteproyecto elimina la facultad del Consejo referida al nombramiento y cese del Secretario General. El artículo 13 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, señala que “El Secretario General (...) será nombrado y relevado por el Pleno del Consejo Consultivo a propuesta de su Presidente (...)”. El artículo 6 del anteproyecto, por el contrario, indica que “El titular de esta Secretaría General será nombrado por la Presidencia de las Cortes de Castilla y León”. Se suprime igualmente la exigencia de la condición funcional del Secretario General y de la especial cualificación técnica, en atención a la función consultiva que desarrolla el Consejo, establecida para la cobertura de este puesto, y que el artículo 13 de la misma ley particulariza en que el nombramiento de Secretario General se realice “entre funcionarios de cualquier Administración Pública, Entidad, Institución u Organismo Público, licenciados en Derecho y que tengan como mínimo diez años de antigüedad en funciones de asesoramiento jurídico a la Administración”.

Por su parte, el artículo 65 del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, relativo a la “Dotación de personal”, tras indicar que “El personal del Consejo Consultivo estará integrado por personal funcionario, laboral y eventual” señala que “Corresponde al Pleno concretar el número y características específicas de los distintos puestos de trabajo del Consejo”. Frente a ello el anteproyecto, a través de la modificación del artículo 14.3, asigna de nuevo a las Cortes las atribuciones hasta ahora residenciadas en el Consejo, al señalar que “La



plantilla de personal del Consejo Consultivo será remitida a la Mesa de las Cortes de Castilla y León, para su aprobación, si procede”.

Por otro lado, el artículo 6 del anteproyecto atribuye a la Secretaría General común a las cuatro Instituciones el ejercicio de las funciones en materia de personal, sin especificar, tal y como actualmente refiere el artículo 39.3 del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, que ello se realizará bajo la superior dirección del Presidente del Consejo. A este respecto, cabe recordar que, conforme al artículo 25.1.c) del mismo Decreto, corresponde al Presidente del Consejo Consultivo ejercer en materia de personal, “las atribuciones que la legislación específica atribuye a los titulares de las Consejerías de la Junta de Castilla y León en sus respectivos ámbitos y, además, las siguientes:

- »1ª Programar las necesidades de personal a medio y largo plazo.
- »2ª Establecer la jornada de trabajo.
- »3ª Aprobar los planes de empleo.
- »4ª Ejercer la inspección general sobre el personal sujeto a su dependencia orgánica.
- »5ª Impulsar, coordinar y, en su caso, establecer los planes, medidas y actividades tendentes a mejorar la formación y promoción del personal.
- »6ª Convocar y resolver los procedimientos de provisión de puestos de trabajo.
- »7ª Convocar y resolver las pruebas de selección de personal, estableciendo las bases, programas y contenido de las mismas.
- »8ª Determinar los servicios mínimos en los casos de huelga de los empleados públicos.
- »9ª Reconocer la adquisición y cambio de grado personal, así como el tiempo de servicios previos y el de antigüedad”.



De las funciones relacionadas, sólo las previstas en los números 6º y 7º parecen seguir correspondiendo al Consejo, aunque no ya al Presidente sino al Pleno. Así lo establece la nueva redacción del artículo 14.7 prevista en el anteproyecto: "La convocatoria y resolución de los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo, así como la extinción de la relación de servicios, corresponderá al Pleno del Consejo". Como se ha señalado anteriormente, las demás decisiones en materia de personal quedan asignadas en bloque a la Secretaría General dependiente de las Cortes, y sustraídas con ello del ámbito interno de decisión del Consejo.

Cabe poner de manifiesto finalmente, la importante limitación de las competencias organizativas del Presidente del Consejo Consultivo que realiza el anteproyecto. De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento Orgánico del Consejo, corresponde al Presidente "Aprobar la estructura administrativa del Consejo", función que en la práctica quedará anulada a través de la previsión del artículo 9.1 del anteproyecto: "Las instituciones propias (...) en ningún caso podrán crear órganos o unidades administrativas con rango superior a servicio".

- Por último, la capacidad del Consejo Consultivo para contratar, queda limitada igualmente por el artículo 8.3 del anteproyecto, en el que se atribuye a la Presidencia de las Cortes de Castilla y León la condición de órgano de contratación para los siguientes contratos:

- a) Los contratos comunes a dos o más Instituciones propias.
- b) Los contratos cuyo presupuesto sea igual o superior a dos millones de euros.
- c) Los contratos que tengan por objeto la contratación de estudios o trabajos técnicos.

De la competencia de las Cortes para la celebración de tales contratos, en especial los de contratación más frecuente que mencionan las letras a) y c), bien puede extraerse que la competencia en materia de contratación del Consejo Consultivo desaparece *de facto* aunque se mantenga nominalmente.



Además, aunque el mismo artículo 8 del anteproyecto, apartado 2, señala que “El órgano de contratación de cada institución propia será el que se determine en la normativa reguladora de cada institución”, en este caso, según el artículo 25.1.b) 2ª del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, el Presidente del Consejo Consultivo, tal atribución reglamentaria pudiera entrar en contradicción con el artículo 6 del anteproyecto que asigna a la Secretaría General dependiente de las Cortes los cometidos en materia de contratación.

Conforme a la justificación ofrecida, se considera que contravienen el artículo 1.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, al vulnerar las distintas manifestaciones de la autonomía orgánica y funcional con la que ha de ejercer sus funciones el Consejo Consultivo, los siguientes artículos del anteproyecto de ley: el artículo 1.2 que elimina la autonomía presupuestaria del Consejo; el artículo 4. Diez, por afectar a su autonomía reglamentaria; el artículo 4. Once y el artículo 6 en cuanto afectan a la autonomía presupuestaria y organizativa del Consejo Consultivo; el artículo 8.3, al limitar su capacidad para contratar; y el artículo 9 limitativo también de la potestad de autoorganización del Consejo (apartado 1) y de su autonomía presupuestaria (apartados 2 y 3).

Estas observaciones concretas tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

En relación con el resto de las modificaciones que el artículo 4 del anteproyecto realiza en la Ley 1/2002, de 9 de abril, se efectúan las siguientes observaciones:

A) El apartado uno del artículo 4 del anteproyecto modifica el artículo 2.2 de la Ley 1/2002, de de 9 de abril, que queda redactado del siguiente modo:

“El Consejo Consultivo podrá elaborar, a solicitud de la Junta de Castilla y León, los estudios, informes, propuestas o dictámenes sobre asuntos relacionados con el cumplimiento y desarrollo del Estatuto de Autonomía. Igualmente la Junta de Castilla y León le podrá encomendar la elaboración de propuestas legislativas para lo que atenderá a los objetivos, criterios y límites señalados por ésta. Así mismo, el Consejo podrá realizar los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones”.



La posibilidad de elaborar, a solicitud de la Junta de Castilla y León, los estudios, informes, propuestas o dictámenes sobre asuntos relacionados con el cumplimiento y desarrollo del Estatuto de Autonomía, fue introducida ya en la Ley 1/2002, de 9 de abril, a través de su modificación por la Ley 5/2011, de 19 de septiembre, por la que se introducen modificaciones relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivo y de Cuentas y al Gobierno y Administración de la Comunidad. Esta función se completa ahora con la de elaboración de propuestas legislativas para lo que atenderá a los objetivos, criterios y límites señalados por la Junta de Castilla y León, de la que parte la encomienda de la función, y con la de realización de los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

Paralelismo con las nuevas atribuciones cabe encontrarlo en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que fue modificado por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, con la siguiente redacción: “El Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

»En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos”.

Como mecanismo orgánico destinado a cumplir estas tareas, se introduce en la estructura del Consejo de Estado un órgano de nueva creación, la “Comisión de Estudios”, sobre la que el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, dispone:

“1. La Comisión de Estudios ordenará, dirigirá y supervisará la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno y, una vez conclusos, emitirá juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido.

»2. La Comisión de Estudios elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado y



las someterá al Pleno, que se pronunciará sobre ellas por mayoría simple. Los miembros discrepantes podrán formular, dentro del plazo que reglamentariamente se determine, votos particulares, que se remitirán al Gobierno junto con el texto aprobado”.

El Dictamen nº 1.484/2004, de 15 de julio, sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica citada, que modificaba la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, valoró positivamente la creación de este órgano, por considerar que *“Los órganos tradicionales del Consejo (Secciones y Comisión Permanente) podrían no ser los más adecuados para desarrollar esta labor sin riesgo de desnaturalización o de interferencia inconveniente en el correcto desempeño de su primaria y esencial función. En efecto, la variedad de los posibles requerimientos en cuanto a materias, objetivos y finalidades de los encargos hace razonable prever una mayor flexibilidad en la composición de los órganos, en la disponibilidad de medios y en la específica aplicación o dedicación de quienes deban cumplimentar los trabajos encomendados”*.

Reflexiona igualmente tal Dictamen sobre los instrumentos de apoyo al ejercicio de las nuevas labores, relativos a la adscripción funcional de organismos autónomos y de unidades o servicios administrativos al Consejo de Estado.

En este sentido, el artículo 119 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, referido a “Los grupos de trabajo”, dispone:

»1. La Comisión de Estudios, a propuesta del Presidente, acordará la constitución de grupos de trabajo a los fines siguientes:

1º Elaborar las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado.

2º Realizar los estudios, informes o memorias que el Gobierno solicite o que el propio Presidente del Consejo de Estado encargue a la Comisión de Estudios.

»2. Los grupos de trabajo serán dirigidos por el Presidente del Consejo de Estado o por el Consejero miembro de la Comisión de Estudios que aquel designe, oída la Comisión.



»3. La organización y funcionamiento de los grupos de trabajo, así como la participación de sus miembros se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado y en este reglamento.

»En el acuerdo de constitución de cada grupo de trabajo se habrá de determinar su objeto y el plazo inicialmente previsto para la elaboración de la tarea encomendada. El Presidente del Consejo de Estado, por propia iniciativa o a propuesta del Consejero que presida el grupo, acordará la asignación de medios personales y materiales.

»4. Participarán en los grupos de trabajo los Letrados del Consejo de Estado que se consideren necesarios en función de las tareas encomendadas.

»5. Cuando la índole de los trabajos lo requiera, podrá recabarse la participación temporal y circunscrita a la tarea de que se trate de funcionarios de otros cuerpos de las Administraciones Públicas o de personas ajenas a estas siempre que, por sus cualidades y preparación, se estime necesaria. A tal efecto, se podrán utilizar, según procedan y convengan a juicio del Presidente del Consejo de Estado, las formas previstas en la legislación funcional y de contratos.

»6. Los miembros de los grupos de trabajo podrán percibir las dietas, gratificaciones o complemento de productividad que fije el Presidente del Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 15 del artículo 19 de este reglamento.

»7. El Presidente del Consejo de Estado, con el acuerdo de la Comisión de Estudios, podrá encomendar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales la realización de tareas determinadas para llevar a cabo los estudios, informes o memorias, así como la elaboración de los anteproyectos que el Gobierno encargue al Consejo de Estado, sin perjuicio de las participaciones individuales que pueda requerir conforme al precedente apartado 5.

»8. Cuando la índole de los asuntos lo requiera, el Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión de Estudios, podrá solicitar directamente la colaboración de otros organismos autónomos o unidades y servicios



administrativos para la realización de los estudios, informes o memorias que le hayan sido encargados por el Gobierno, informando de ello a los departamentos ministeriales de los que dependan los servicios solicitados. Dichos departamentos adoptarán las medidas necesarias para que las solicitudes sean cumplimentadas”.

Por otra parte, sobre la vinculación del Consejo de Estado a las directrices marcadas por el Gobierno en la nueva función de elaboración de propuestas, el reiterado Dictamen indica que *“El término directrices, dado su carácter antifibológico, puede conducir a equívocos indeseables en este caso; no parece que encaje bien con el principio de autonomía funcional y orgánica con que ejerce la función consultiva el Consejo de Estado (según su configuración en el artículo primero, apartado dos, de la L.O.C.E.). Seguramente el sentido con que se ha pretendido emplear dicha expresión es el de que el Gobierno podrá encargar estudios, informes o memorias con unos objetivos determinados o con unos criterios orientadores de aquellos aspectos que le interesan -cuya especificación es completamente legítima dentro de su marco de acción-, sin que ello signifique predeterminar el contenido del parecer del Consejo de Estado”.*

Finalmente, aparte de otras cuestiones, el Dictamen 1484/2004 pone de manifiesto la situación no deseable de doble intervención y pronunciamiento del Consejo de Estado en los casos de encomienda de elaboración de propuestas legislativas -y en su caso particular, de anteproyectos de reforma constitucional-: *“(…) Ese riesgo debe orillarse, a juicio del Consejo de Estado, excluyendo la posibilidad de tal doble pronunciamiento del Pleno sobre una misma iniciativa, sin perjuicio de mantener la facultad de opción del Gobierno para situar la consulta al Consejo de Estado bien en sede de elaboración de un texto (con participación en este caso de la Comisión de Estudios y del Pleno) o bien en vía dictaminadora (a través de la intervención de la Comisión Permanente y del Pleno). (…)*”.

Lo expuesto hasta ahora, ha de servir de reflexión acerca de las cuestiones principales que suscita la modificación del artículo 2.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y pone de manifiesto la necesidad de contar con un soporte orgánico suficiente, interno e, incluso, externo, para poder acometer y coronar con éxito las nuevas tareas. Tales aspectos han de quedar trazados en sus líneas principales en el anteproyecto, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario. Según se ha observado, también debe ofrecerse solución a la situación que representaría una doble intervención del Consejo, en el supuesto



de que por él se elaboren propuestas legislativas a instancia de la Junta de Castilla y León y, a su vez, deba emitir dictamen preceptivo sobre ellas por mandato del artículo 4.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril.

B) El apartado dos del artículo 4 del anteproyecto modifica el artículo 4 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, sobre "Consultas preceptivas".

Antes de abordar el examen de este precepto, y sin perjuicio de lo que más adelante pueda expresarse, es preciso poner de manifiesto la valoración positiva que merece a este Consejo Consultivo la atribución de nuevas competencias, cuando así se recoge, e igualmente la modificación relativa a los supuestos de solicitudes de consulta a formular por las entidades locales, que pueden ser recabadas directamente por éstas, lo que indudablemente va a redundar en una mayor fluidez en la comunicación con estas entidades.

En relación con la consulta preceptiva al Consejo Consultivo prevista en el apartado 1.e): "Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia interpuestos por la Junta de Castilla y León ante el Tribunal Constitucional", resultaría conveniente, en primer término, que el precepto se refiera a que aquélla lo sea con carácter previo a la impugnación, a fin de dotar de sentido a la consulta, que lo adquiere plenamente si se realiza *a priori*, no una vez deducido el recurso correspondiente. En sentido similar el artículo 24.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, prevé la consulta al Consejo de Estado en el caso de impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso.

Sería aconsejable, en segundo lugar, hacer mención expresa a la intervención preceptiva del Consejo Consultivo en los conflictos en defensa de la autonomía local que prevé artículo 75.ter.3) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: "Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado".



Por último, debería restablecerse entre los asuntos en que el Consejo debe ser consultado preceptivamente el relativo a la modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes, supuesto suprimido por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre.

Dada la trascendencia que suelen llevar aparejada algunas modificaciones del planeamiento por afectar al medio ambiente y al desarrollo sostenible, como lo demuestran numerosas actuaciones llevadas a cabo en los últimos años tanto en nuestra Comunidad como en el resto de las Comunidades Autónomas, en muchos casos pendientes actualmente de decisión en los diferentes órdenes jurisdiccionales, el Consejo Consultivo debería seguir dictaminando al menos en el supuesto suprimido, que se recogía el artículo 4.1 h) 5º de la Ley e incluso extender su competencia a otros supuestos sensibles con él relacionados, como los espacios libres/dotaciones o equipamientos previstos en un plan.

C) El apartado tres del artículo 4 del anteproyecto modifica el artículo 5.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, sobre "Consultas facultativas".

El párrafo segundo del artículo 5.1 faculta a las Cortes para formular consulta al Consejo Consultivo sobre las proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía cuando "éstas lo consideren oportuno". A este respecto ha de precisarse si la decisión sobre la oportunidad de la consulta corresponde al Presidente, a la Mesa, al Pleno o uno o varios grupos parlamentarios.

D) El apartado seis del artículo 4 del anteproyecto modifica el artículo 9 de la Ley 1/2002, de 9 de abril.

Deberían incluirse en este artículo las competencias administrativas generales y en materia de personal que corresponden al Presidente del Consejo y que actualmente figuran en el artículo 25 de su Reglamento orgánico (al igual que se prevé para el presidente de otras Instituciones propias), a fin de que queden precisadas en la ley y así evitar problemas interpretativos en relación con las asignadas a la Secretaría General de apoyo.

Por otra parte, el artículo 9.d) atribuye al Presidente del Consejo Consultivo la función de "Organizar y dirigir los servicios generales del Consejo",



expresión que precisa de aclaración para su correcta articulación con las funciones que el artículo 6 del anteproyecto asigna a la Secretaría General de apoyo a las Instituciones, que se identifican con las desempeñadas por los comúnmente denominados "servicios generales u horizontales" (personal, contratación, régimen interior, asuntos económicos, asesoría jurídica e intervención).

E) El apartado doce del artículo 4 del anteproyecto modifica el artículo 17 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, relativo a los "Plazos de los dictámenes", que queda redactado del siguiente modo:

"1. El Consejo deberá emitir su dictamen en el plazo de veinte días desde la recepción de la solicitud. No obstante el órgano solicitante podrá reducir este plazo siempre y cuando justifique la urgencia, en cuyo caso el plazo no podrá ser inferior a diez días.

»2. En caso de necesidad apreciada por el Presidente del Consejo Consultivo, éste podrá acordar la ampliación del plazo ordinario en veinte días, salvo en los casos en que se haya solicitado por la vía de urgencia".

En el apartado 1, se rebaja a 20 días el plazo máximo de emisión del dictamen del que actualmente se dispone, un mes, lo que sin duda exigirá un mayor esfuerzo y dedicación de los medios personales de los que dispone el Consejo al servicio del desarrollo de su función, amén de la necesidad de compaginar tal labor, sin dotación de mayores medios personales y materiales, con la del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, y por ello, con la perentoriedad de los plazos que en la tramitación y resolución del recurso especial de contratación fija el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

En todo caso, el *dies a quo* del cómputo del plazo de emisión del dictamen, debiera mantenerse como hasta ahora "desde la recepción del expediente", pues ningún dictamen podrá emitirse si la solicitud de éste (a la que se refiere el anteproyecto como día inicial) no va acompañada de aquél.

Por otra parte y a fin de evitar que la fórmula de "urgencia" se convierta en la petición habitual y que con tal generalización pierda eficacia, pues



desembocaría sin remedio en la necesidad de aplicar para priorizar las solicitudes urgentes el criterio de orden de entrada, la decisión de la reducción del plazo no debe pertenecer al órgano solicitante sino que, a su instancia razonada, será el Consejo quien valore los motivos de urgencia alegados y, caso de concurrir éstos, proceda a la reducción de plazo solicitada. En otro caso, se vulneraría la autonomía funcional del Consejo Consultivo.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

En consonancia con lo expuesto, el apartado 2 del precepto que se modifica, debería señalar *in fine* “(...) salvo en los casos en los que se haya acordado su reducción conforme al apartado anterior” o mejor aún, no establecer salvedad alguna, al parecer obvio que no se acordará reducción y ampliación de plazo sobre una misma consulta.

F) El apartado trece del artículo 4 del anteproyecto añade un nuevo artículo 21 a la Ley 1/2002, de 9 de abril, referido a los “Funciones de secretaría”:

Aunque este Consejo ya se ha pronunciado sobre la inconveniencia de la modificación que se pretende, se realiza la siguiente observación a la redacción proyectada:

La designación de secretario que efectúe el Presidente debe recaer sobre personal “funcionario” del Consejo, tal como resulta de la normativa estatal y autonómica reguladora de los órganos colegiados y de la función de dación de fe que es propia de aquél. Por otra parte, es prescindible la enumeración de las funciones del apartado 2, pues se limitan a reproducir las que se atribuyen al secretario de cualquier órgano colegiado, tanto por el artículo 25.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como por el artículo 57.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Bastaría simplemente una remisión a los citados preceptos.



Artículo 5. *Modificación de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.*

Uno. *Modificación del artículo 2.*

Este precepto da una nueva redacción al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas de Castilla y León. Se hace una alusión expresa a las previsiones de la Ley de Hacienda con objeto de delimitar su ámbito subjetivo.

Las letras d) y e) del artículo 2.1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, incluyen en su ámbito subjetivo, la fiscalización de las fundaciones y de las sociedades mercantiles cuando la participación conjunta de las entidades sujetas a fiscalización sea superior al cincuenta por ciento.

El Consejo de Cuentas considera en sus alegaciones que debería ampliarse su ámbito de actuación sustituyendo el criterio de la participación mayoritaria por el de "influencia dominante", de conformidad con los principios U.E., regla seguida por otros órganos de control externo (en adelante "OCEX"). Se mantiene que la regulación propuesta va contra el principio de transparencia en la gestión de los caudales públicos y refiere que la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria, respetando esta pauta, se remite a su vez a la SEC 95 y a la contabilidad nacional.

En el ordenamiento jurídico de Castilla y León, tanto para definir la empresa pública (artículo 92 de la Ley 3/2001, de 3 de julio), como las fundaciones públicas (artículo 6.3 de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de fundaciones de Castilla y León), se emplea el criterio de la participación mayoritaria, directa o indirectamente, de la Administración General de la Comunidad o de las demás entidades del sector público autonómico.

No obstante, el criterio de la participación mayoritaria está siendo paulatinamente sustituido por otros criterios como pueden ser: el "dominio", "el control efectivo" o, siguiendo la terminología del derecho de la Unión Europea, por el principio de la "influencia dominante". Este término fue introducido por el Derecho Comunitario en las Directivas 80/723/CE, 89/440/CE y 93/38/CEE, y por la Jurisprudencia comunitaria y ha sido utilizado en nuestra legislación mercantil en referencia a los grupos de empresa.



En nuestro Derecho, la necesidad de revisar el concepto tradicional de empresa pública fue expuesto por el Tribunal de Cuentas en la “Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de la Empresa Pública” aprobada por el Pleno el 27 de abril de 1996, y elevada a las Cortes Generales “a los efectos de (...) contemplar la posibilidad de definir un nuevo marco jurídico en el que, además de la configuración actual de la Empresa Pública basada en criterios de titularidad del capital, se incluyera, también, como tal a aquellas otras en las que el sector público ejerza un control efectivo”.

Las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) incluyen dentro del perímetro de consolidación a las entidades con control o influencia significativa que se relaciona no sólo con la participación mayoritaria sino con la influencia decisiva en la gestión de la entidad en la financiación de sus actividades, por ejemplo destinadas a cubrir un servicio vinculado a los objetivos de una Administración Pública.

Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), -conjunto de normas contables emitidas para su uso por las entidades del sector público de todo el mundo en la preparación de los estados financieros- recogen en el párrafo 28 de la IPSAS nº 6 que “determinar si una entidad controla o no a otra, a efectos de presentación de información financiera, es una cuestión de juicio profesional basado en la definición de control que da la presente Norma y las circunstancias específicas de cada caso. Es decir, es necesario tomar en consideración la naturaleza de la relación existente entre las dos entidades. En particular, es necesario tener en cuenta los dos elementos de la definición de control establecidos en la presente Norma. Estos dos elementos son: el elemento poder (poder de dirigir las políticas financieras y de operación de otra entidad) y el elemento beneficio (capacidad de la entidad controladora para beneficiarse de las actividades de la otra entidad).

El párrafo 30, bajo la rúbrica “control para los fines de presentación de información financiera”, indica que este “control emana de la capacidad de una entidad para dirigir las políticas financieras y operativas de otra entidad y no necesariamente se requiere que la primera tenga una participación mayoritaria en el accionariado u otra clase de interés patrimonial de la segunda. La capacidad de controlar debe ser ejercitable de inmediato. Es decir, ya debe habersele conferido esta potestad a la entidad por ley o por algún acuerdo formal (...).”



Por otro lado, la Administración ha desarrollado fórmulas de gestión a través de personificaciones jurídico-públicas o privadas para llevar a cabo los fines que tienen encomendados, mediante la realización de encargos directos, lo que se ha venido denominando como encargos a “medios propios” o “*in house*”. La potestad organizatoria de la Administración y el principio de cooperación justifican y dan sentido a la existencia de estos encargos internos. No obstante, existen límites que pretenden evitar que esta técnica organizativa sea utilizada de modo abusivo, vulnerando así el Derecho de contratos públicos y ofreciendo una posición de privilegio a las entidades instrumentales frente a las empresas privadas con las que compiten en el mercado.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado varios criterios delimitadores de la encomiendas “*in house*”, que no son más que meras concreciones de los criterios del control análogo. Recientemente la Sentencia Enconord SpA (C-182/11 y C-183/11) de 29 de noviembre de 2012, expone la interpretación que debe darse al primero de los “Criterios Teckal”: “Que el poder adjudicador ejerza sobre el ente instrumental un control análogo al que ejerce sobre sus propios Servicios”. La novedad de la sentencia radica en que considera que para entender existente ese control análogo es necesaria la participación del poder adjudicador en los órganos de dirección de la sociedad.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público, hoy derogada, amplió en su artículo 3 el concepto de sector público en este mismo sentido de influencia dominante, tanto en su apartado 1 y 2, como en el 3 al hablar del poder adjudicador. Todo ello viene determinado por la necesidad de incorporar al ordenamiento nacional el contenido de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004. Estos preceptos, de modo idéntico permanecen en el vigente Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 Noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por último, el artículo 2.1 letra c) de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE entiende por empresas públicas:



»(...) las empresas sobre las que las Administraciones Públicas, sus Organismos autónomos, Entes públicos o las asociaciones formadas por ellos pueden ejercer directa o indirectamente una influencia dominante, por el hecho de tener la propiedad o una participación financiera en las mismas o en virtud de las normas que las rigen. Se considera que ejercen una influencia dominante, directa o indirectamente, sobre una empresa cuando: ostenten la titularidad de la mayoría del capital social suscrito de la empresa; o dispongan de la mayoría de los derechos de voto correspondientes a las acciones o participaciones emitidas por las empresas; o puedan nombrar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, dirección o supervisión de la empresa”.

En la redacción alternativa propuesta por el Consejo de Cuentas se parte del criterio de la “influencia dominante”, para evitar que entes sometidos a la legislación de contratos, de acuerdo con la normativa comunitaria, no pudieran ser objeto de fiscalización. Se considera que en caso contrario se impediría la realización de trabajos de recopilación de datos conducentes a comprobar si un determinado ente es o no público.

No obstante, valorada la razonable intención, debe tenerse presente la vigencia de la disposición transitoria segunda de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que indica que “en tanto legalmente no se disponga otra cosa acerca de la definición de Empresas públicas, y a los efectos de delimitar el ámbito de la función fiscalizadora del Tribunal sobre las Entidades a que se refiere el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982, tendrán aquella consideración, se utiliza el criterio de la participación directa o indirecta mayoritaria”.

Por su parte el artículo 2 g) del proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, continua estableciendo el criterio de la participación mayoritaria. (El Dictamen del Consejo de Estado 707/2012 de 19 de julio, critica la falta de rigor de su ámbito subjetivo).

Por ello, es necesario llevar a cabo una revisión legislativa de la configuración jurídica de los conceptos de Sociedad Estatal, Empresa y Fundación Pública a la vista de los transformaciones experimentados en el mundo de las personificaciones públicas y en la realidad económico-financiera y



social, debiendo tenerse en cuenta las distintas modalidades de incardinación del sector público en dicha realidad y la diferente regulación existente en el derecho de la Unión Europea, recogida parcialmente por la normativa estatal y por otras legislaciones autonómicas.

Dos.- Modificación del artículo 5.

El apartado 2 de este artículo señala que “Se implantarán progresivamente fiscalizaciones operativas o de gestión para el análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, siguiendo los nuevos modelos de control de las finanzas públicas”.

El precepto pretende recoger la futura generalización de la fiscalización operativa o de gestión, esto es, una auditoría de economía, de eficiencia y de eficacia pública en la utilización de los recursos.

Anteriormente el precepto indicaba que “la fiscalización deberá extenderse, asimismo, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a si tales medios se utilizaron en la forma más adecuada”.

Por ello, tal como está redactado el nuevo precepto no añade nada a la redacción anterior, como no sea la referencia al parámetro de fondo: conforme a “los nuevos modelos de control de las finanzas públicas”. La redacción ahora sustituida ya permitía realizar una fiscalización basada en criterios de eficiencia. De hecho ya se han realizado. A título de ejemplo, el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León aprobó en su sesión de 28 de julio de 2008 un informe de “fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia correspondiente al ejercicio presupuestario 2003”, muy valorado por la doctrina especializada.

Parece que con la nueva redacción el Consejo de Cuentas se plantea colaborar activamente en la mejora de la gestión en el sector público, circunstancia que cobra mucha actualidad en el marco de la actual coyuntura económica, dada la preocupación de la Administración por el ahorro y el nuevo paradigma de gestión consistente en reducir los costes netos.



Se trata de incorporar a los programas anuales de fiscalización informes concretos de auditoría operativa, al amparo de una normativa general que respalda los análisis de eficacia, eficiencia y economía.

No obstante, el precepto carece de criterios básicos y no está determinada de forma clara y precisa el ámbito de aplicación y su plazo de implantación. Su regulación no es lo suficientemente completa para que el sistema pueda ser puesto en marcha inmediatamente.

Por ello, se recomienda concretar el contenido del artículo.

Según los criterios 39 y 40 de las directrices sobre técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, si lo que se desea es establecer una implantación concreta y progresiva de la fiscalización de la gestión, debería introducirse una disposición transitoria con una delimitación precisa de la aplicación temporal y material. Por el contrario, si se trata de un mandato al Consejo de Cuentas (o una autorización no dirigida a la producción de normas jurídicas), para que se realicen informes concretos de auditoría operativa, debería estar contenido entre las disposiciones adicionales.

Por último, debe advertirse que frente a la clásica auditoría financiera, que exige una base académica de conocimientos contables y jurídicos, la auditoría de gestión precisa formación específica, conocimientos de sociología, economía, estadística, etc., y un examen metodológico detallado, lo que evidentemente supondrá un enorme esfuerzo para los miembros del Consejo de Cuentas, aparentemente incompatible con las restricciones presupuestarias y de personal previstas para la Institución.

Cinco.- Modificación del artículo 13.

El apartado 2 señala que el Consejo de Cuentas puede exigir la colaboración de los órganos, entidades y personas físicas o jurídicas sujetos a su fiscalización, quienes deberán proporcionarle los datos, documentos, antecedentes o informes que solicite relacionados con el ejercicio de su función fiscalizadora, pudiendo utilizar para ello los oportunos soportes informatizados.

En consecuencia, toda persona natural o jurídica, pública o privada queda obligada a proporcionar, previo requerimiento del órgano competente del Consejo de



Cuentas, cualquier clase de datos necesarios con trascendencia para la actividad de fiscalización de los entes sometidos a control.

El apartado 4 indica que en caso de que, efectuado el requerimiento, se siguieran incumpliendo las obligaciones señaladas en el apartado segundo, el Pleno del Consejo de Cuentas podrá imponer, previa tramitación del oportuno procedimiento y audiencia del interesado y de la entidad en cuyo nombre y representación actúe, en su caso, multas coercitivas. Las cuantías de las multas serán establecidas en las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y tendrán a todos los efectos la naturaleza de ingresos de derecho público.

Este Consejo Consultivo considera que la regulación de las multas coercitivas es insuficiente, ya que no se establecen los principios esenciales del procedimiento para su imposición, ni elementos básicos para establecer su importe. Además de ello, la Ley de Presupuestos no es una norma adecuada para determinar los elementos principales de las multas coercitivas.

Por otro lado, la redacción no es acertada. La modificación de la ley propuesta por el Consejo de Cuentas planteaba la imposición de multas coercitivas por la falta de colaboración y por la falta de rendición de la cuenta. El texto presentado a dictamen establece multas coercitivas, previo requerimiento, únicamente por la ausencia de la colaboración, cuando la rendición de cuentas es el punto de partida de la labor fiscalizadora, circunstancia que le haría merecedor de una vigilancia mayor, de una coerción para su presentación más severa.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 239/1988, de 14 de diciembre, establece que el procedimiento para la imposición de multas coercitivas no es un procedimiento sancionador, sino un procedimiento de ejecución forzosa en el que, en ejercicio de la potestad que concedan las normas autonómicas, se imponen multas coercitivas reiteradas para impeler el cumplimiento de un acto administrativo. Señala que "consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto, estas multas en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración, previstas en nuestro ordenamiento jurídico con carácter general por el art. 102 de la LPA cuya constitucionalidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal (SSTC 22/1984, de 17 febrero; 137/1985, de 17



octubre, y 144/1987, de 23 septiembre), y respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del art. 25.1 C.E. a que se refiere la STC 101/1988, de 8 Junio, esto es: de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento”.

Por ello, debe tenerse presente que aunque las multas coercitivas no están fundamentadas en el principio de legalidad sancionadora, la seguridad jurídica exige que únicamente pueden imponerse en aquellos supuestos que lo prevea expresamente la ley (artículo 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre): “Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen (...)”.

Por otro lado, para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indispensable sea constitucionalmente legítima, es preciso que, o bien la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto, o bien que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento, o por resultar necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución de aquél y, en general, de la política económica del Gobierno (Sentencias 76/1992 y 195/1994).

- En cuanto a la primera condición, el Tribunal Constitucional ha declarado, reiteradamente, que ha de ser una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el presupuesto o con los criterios de política económica general de la que dicho presupuesto es el instrumento (Sentencias 63/1986, 65/1987 y 65/1990).

- En cuanto a la segunda condición, ha de sostenerse que la inclusión injustificada de estas materias en la Ley de Presupuestos resulta contraria a la Constitución, por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (Sentencia 65/1987) y por afectar al principio



de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (Sentencia 65/1990).

Por ello debe desarrollarse adecuadamente el apartado 4, concretando mínimamente el procedimiento de imposición de las multas coercitivas y los criterios para su cuantificación, sin perjuicio de que sus importes sean periódicamente actualizados en las correspondientes Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Además de ello deben extenderse a la ausencia total o parcial de la rendición de cuentas.

Esta observación tiene carácter de sustantiva y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Siete. *Supresión del apartado d) del artículo 18.*

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en las consideraciones generales sobre la necesidad de permanencia de la figura del Secretario General y del personal a él adscrito necesario, con el poder de decisión interno de que actualmente goza, para lo que, no obstante, no se considera esencial el mantenimiento del rango de "alto cargo" hasta ahora ostentado, si lo que se pretende es despojarle de tal condición.

Por lo tanto, independientemente del rango, se considera necesaria la existencia material de una Secretaría General, no meramente formal. Como ponen de manifiesto las alegaciones del Consejo de Cuentas, la eliminación de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General imposibilita la realización de la función fiscalizadora: en el procedimiento de elaboración de los informes de fiscalización, se solicitan informes jurídicos sobre las cuestiones objeto de la fiscalización; en el procedimiento de tramitación de responsabilidad contable y penal, debe emitirse un informe jurídico para determinar la existencia de indicios de responsabilidad; en la elaboración de los dictámenes del Consejo, se necesita informe de la Asesoría Jurídica y, cuando se formulan denuncias, deben ser valoradas jurídicamente.

Ningún OCEX ni tampoco el Tribunal de Cuentas funciona sin servicio jurídico, ya que esto impediría cumplir las funciones de estas Instituciones.



Igualmente se considera imprescindible el departamento de tecnologías de la información, íntimamente relacionado con las funciones específicas de la Institución y que lógicamente requiere su ubicación en el Consejo de Cuentas. Debe tenerse presente que gran parte de la documentación allí enviada es de carácter electrónico. Así sucede con la rendición telemática de las Entidades Locales, en virtud del convenio suscrito con el Tribunal de Cuentas (hasta 5.000 entidades). Pero es que además se impulsó el envío telemático de la documentación y se dispone de "Pleno electrónico".

Eliminado el Secretario General, no se prevé quién llevará a cabo tareas claves para la Institución, relacionadas con la fe pública: quién será el responsable de la custodia y documentación del Consejo o certificará la documentación obrante en él, ni quién lleva el Registro de Entes Públicos que deben rendir cuentas.

Por último indicar que el Presidente del Consejo, a diferencia del Consejo Consultivo, conserva competencias que hacen imprescindible la existencia de una Secretaría General -no meramente testimonial-, como puede ser la dirección del personal, ejercer la potestad disciplinaria, y organizar y dirigir los servicios generales (artículo 19.7).

Artículo 9. *Cuestiones comunes de organización y funcionamiento.*

Se asimila el Consejo de Cuentas como "Institución de la Comunidad", a una Consejería o una Delegación Territorial. Al Consejo se le aplica la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, no la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como erróneamente subyace en el articulado del anteproyecto, ya que utiliza conceptos y terminología de ésta Ley que es aplicable única y exclusivamente a la administración general e institucional de la Comunidad. Nos referimos exactamente a la prohibición de crear "órganos o unidades administrativas con rango superior a servicio".

Los órganos están creados por la Ley reguladora del Consejo y las unidades administrativas no son secciones o servicios, tal como las denominan los artículos 37 y 42 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. El Reglamento de



Organización y Funcionamiento, aprobado por la Mesa de las Cortes de Castilla y León, no establece una organización jerárquica, sino que crea unidades de actuación flexibles, cuyos componentes, constituyendo equipos, son designados para cada trabajo de fiscalización por el Pleno en función del objeto, materia o finalidad de los trabajos a realizar, previstos en cada plan anual de fiscalizaciones.

Este precepto prevé que el personal de las Instituciones pase de la situación de servicio activo a la de servicio en otras Administraciones Públicas, cuando tienen el mismo régimen jurídico del personal de la Administración General de la Comunidad. Si el régimen es el mismo, igual habrá de ser la situación.

Además aparece recogida la homologación retributiva sin contemplar las especiales funciones del personal del Consejo, que no tienen equivalente en la Administración General, ni tampoco una aplicación a lo largo del tiempo de los ajustes que finalmente se aprueben.

En este caso, tal y como se señala en el comentario a la disposición transitoria quinta (extensible al personal de todas las Instituciones), el complemento personal transitorio es un mecanismo utilizado para resolver supuestos en que se produce una minoración de haberes de determinados funcionarios como consecuencia de una modificación de la estructura organizativa y retributiva por parte de la Administración, por lo que este complemento tiene carácter subjetivo y no goza de la nota de objetividad que se predica de las relaciones de puestos de trabajo, en las que se parte de una valoración de las características objetivas y en concreto de un puesto de trabajo, sin que se atienda por tanto a las condiciones objetivas de un funcionario que lo ocupa en un momento determinado, que son contingentes.

C) Título II.- *Disposiciones comunes.*

Sin perjuicio de las observaciones realizadas en otros apartados de este dictamen, a los artículos que integran el presente Título II se formulan además las siguientes:

Artículo 6.- *Creación de una Secretaría General de apoyo a las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.*



A) En relación con el apartado 1, han de formularse dos observaciones:

1.- Se crea la Secretaría General de apoyo a las Instituciones propias de la Comunidad, bajo la dependencia directa de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León.

Del texto del anteproyecto se infiere que la Secretaría General de apoyo dependerá orgánicamente de las Cortes de Castilla y León: la exposición de motivos señala que la Secretaría General de apoyo se crea “en las Cortes”; el apartado 1 del artículo 6 prevé que su titular será designado por la Presidencia de las Cortes; y el artículo 7 atribuye a la Presidencia de las Cortes la elaboración del anteproyecto de presupuestos de la Secretaría General de apoyo (apartado 2), la aprobación de su plantilla (apartado 3) y la convocatoria y resolución de los procedimientos de selección y provisión de puestos de trabajo, así como la extinción de la relación de servicios (apartado 5).

El artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía dispone que “Las Cortes establecen su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma requerirán la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad. Asimismo, aprueban el Estatuto del Personal de las Cortes de Castilla y León y establecen autónomamente sus presupuestos”.

El Estatuto de Personal de las Cortes reconoce a las Cortes de Castilla y León “absoluta autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior” así como “personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto” en el citado Estatuto (artículo 1). El artículo 2 atribuye a la Mesa de las Cortes de Castilla y León la competencia para la creación, modificación y supresión de las dependencias y servicios de las Cortes y la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento (apartado 1); y, a propuesta del Presidente, para la aprobación de la composición de las plantillas del personal y de las normas que regulan el régimen de estas plantillas, de conformidad con las dependencias y servicios creados (apartado 2). El artículo 4 enumera las dependencias y servicios de las Cortes.

Pues bien, la creación en el anteproyecto de ley de una Secretaría General de apoyo a las Instituciones propias, como una dependencia integrada en la estructura de las Cortes, se realiza por un procedimiento (ley) distinto al



previsto en el artículo 23.4 del Estatuto de Autonomía (acuerdo de la Mesa de las Cortes). Ciertamente es que la ley se aprueba por las propias Cortes de Castilla y León, pero también lo es que con la creación de la Secretaría General de apoyo por una ley se produce “una congelación de rango” que determina que cualquier modificación posterior de este órgano debe realizarse por una norma con rango de ley.

2.- En cuanto al titular de la Secretaría General de apoyo, la regulación contenida en el anteproyecto se limita a atribuir la competencia para su nombramiento a la Presidencia de las Cortes.

No se contiene mención alguna a si el titular de dicho puesto tiene la consideración de alto cargo o, en caso contrario, si dicho puesto se proveerá entre funcionarios de acuerdo con el sistema de provisión previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 7, en cuyo caso el nombramiento del funcionario corresponde también a la Presidencia de las Cortes.

Tampoco se hace alusión alguna en el texto del anteproyecto (ni tampoco en la memoria justificativa que obra en el expediente) a si el titular de la Secretaría General de apoyo ha de reunir unos requisitos mínimos de titulación y experiencia, como actualmente se exige para los Secretarios Generales del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas en los artículos 13 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y 28 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, respectivamente.

Finalmente, este Consejo Consultivo considera que, dado que se trata del titular de la Secretaría General de apoyo a las cuatro Instituciones propias, su nombramiento habría de exigir la consulta a los presidentes de todas ellas sobre la idoneidad del candidato.

B) El apartado 2 atribuye a la Secretaría General de apoyo las “funciones de gestión material necesarias para el funcionamiento ordinario de las cuatro instituciones, en aquellos ámbitos que no estén directamente relacionados con las funciones específicas de cada institución”.

Tal previsión adolece de falta de precisión al delimitar las funciones de la Secretaría General de apoyo en relación con funciones que necesariamente han de realizar las Instituciones propias. Aunque la expresión “funciones específicas



de cada institución” ha de entenderse referida a las propias de cada una de ellas (consultiva, fiscalizadora, diálogo social y defensa de los derechos de los ciudadanos, según se trate), lo cierto es que no está clara cuáles han de ser las funciones de la Secretaría General de apoyo en algunas de las materias enumeradas en dicho apartado. Así, por ejemplo:

- En materia de contratación, el artículo 8 del anteproyecto de ley atribuye al órgano de contratación propio de cada Institución la celebración de los contratos cuyo presupuesto sea inferior a dos millones de euros y que no tengan por objeto estudios o trabajos técnicos. Ello suscita la duda, entre otras, de quién realizará la gestión material de tales contratos (tramitación del expediente de contratación, composición de la Mesa de contratación, control de la ejecución del contrato, tramitación de las modificaciones, resoluciones o revisiones, etc.), habida cuenta de que el apartado 1 del artículo 9 veda a las Instituciones propias la posibilidad de crear “órganos, unidades administrativas o puestos de trabajo para la realización de las funciones que en esta ley se atribuyen a la Secretaría General de apoyo” y de que la disposición final cuarta prevé la supresión de los puestos de trabajo cuyas funciones pasen a ser desempeñadas por la Secretaría General de apoyo.

Por otra parte, no parece razonable que la tramitación de todos los contratos se realice por la Secretaría General de apoyo y que, sin embargo, se prevean diferentes órganos para la adjudicación, modificación y resolución del contrato en función de los criterios establecidos en el artículo 8.

- En materia de asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio, no está claro si ésta se limita a las actuaciones de la Secretaría General de apoyo o si se pretende extender también a la de las Instituciones propias. En este último caso, se produciría un solapamiento con las necesarias funciones de los servicios jurídicos y de los letrados de estas Instituciones (elaboración de las ponencias de dictamen, asesoramiento en la elaboración de los reglamentos de organización y funcionamiento, tramitación de los contratos de cuantía inferior a dos millones de euros que no tengan por objeto estudios o trabajos –mesas de contratación, informes, ejecución, modificación-, etc.).

Artículo 7.- Medios materiales y personales de la Secretaría General de apoyo a las Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.



1.- El apartado 3 de este precepto (que por error se numera como "1") establece que al personal funcionario al servicio de la Secretaría General de apoyo le será aplicable el régimen general de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad, prevé la existencia de personal eventual o laboral en dicho órgano y señala que los conceptos y cuantías retributivas del personal serán los que se establezcan anualmente para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad.

Como se ha expuesto *ut supra*, la regulación prevista en el anteproyecto de ley configura una dependencia orgánica -y no sólo presupuestaria- de la Secretaría General de apoyo de las Cortes de Castilla y León. Ello tiene su importancia en materia de personal, ya que tal dependencia orgánica supone (máxime cuando la Secretaría General de apoyo carece de personalidad jurídica propia) que el personal de este órgano se integra en la plantilla de las Cortes de Castilla y León, si bien adscrito funcionalmente a los servicios de la Secretaría General de apoyo. Por ello, el anteproyecto debería contener una previsión expresa en este sentido de forma análoga a lo establecido para el personal funcionario del Procurador del Común en la redacción que para el artículo 33 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se recoge en el anteproyecto de ley.

No obstante la situación expuesta, el anteproyecto establece que al personal funcionario de la Secretaría General de apoyo le será aplicable el régimen general de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad (a diferencia de lo previsto para el personal funcionario del Procurador del Común). Como se ha indicado, el personal de la Secretaría General de apoyo ha de considerarse incluido en la plantilla de las Cortes de Castilla y León, por lo que el sometimiento de este personal a un régimen jurídico distinto (permisos, retributivo, etc.) que el resto del personal de las Cortes no se ajusta al ordenamiento jurídico, en la medida que vulneraría el principio de igualdad de trato del personal funcionario de la Institución.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

2.- En línea con lo anterior, se advierte también que no se regula en el anteproyecto de ley la situación administrativa en la que quedará el personal funcionario que ocupe los puestos de trabajo en la Secretaría General de apoyo,



en caso de provenir de la Administración de la Comunidad -como se expone también en las observaciones a la disposición final primera y disposición transitoria cuarta-. No obstante, debe entenderse que su situación será la misma que la prevista para el personal funcionario del Procurador del Común.

3.- Finalmente, en cuanto al personal eventual y laboral, resulta también de especial trascendencia la dependencia orgánica de la Secretaría General de apoyo, ya que ello determinará la competencia para el ejercicio del poder de dirección sobre el personal laboral y eventual de ese órgano.

Artículo 8.- Régimen de contratación de las instituciones propias.

En relación con este artículo, debe ponerse de manifiesto las dudas que se plantean sobre la competencia para la tramitación de los procedimientos de contratación (adjudicación, modificación, resolución) y para la supervisión de la ejecución del contrato cuando el órgano de contratación sea uno de la propia Institución.

La supresión de los puestos de trabajo cuyas funciones pasen a ser desempeñadas por la Secretaría General de apoyo (disposición final cuarta) conlleva, de hecho, que no existan en las Instituciones propias puestos de trabajo destinados a la gestión material y económica del expediente de contratación, salvo que expresamente se prevea esta posibilidad.

A lo anterior hay que añadir que no se prevé quién va a supervisar la ejecución de los distintos contratos.

Por otra parte, no se regula un régimen transitorio para los expedientes de contratación en tramitación ni tampoco se recoge ninguna previsión sobre la competencia para celebrar convenios.

Artículo 9.- Cuestiones comunes de organización y funcionamiento.

El apartado 1 del anteproyecto (en el que se advierte una errata en la expresión "Secretaría General de apoyo las Instituciones Propias") establece que "Las instituciones propias (...) en ningún caso podrán crear órganos o unidades administrativas con rango superior a servicio". Como se ha expuesto



con anterioridad, ello supone una limitación importante de las competencias organizativas de las Instituciones.

D) Disposiciones de la parte final.

Disposición transitoria cuarta.- *Situación administrativa del personal al servicio de las instituciones propias.* Disposición final primera.- *Modificación de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.*

Aunque se trata de dos disposiciones incluidas en categorías distintas de disposiciones (transitorias y finales), el contenido de ambas obliga a un estudio conjunto de ellas y a que las observaciones sean comunes a las dos.

La disposición transitoria cuarta, bajo la rúbrica "Situación administrativa del personal al servicio de las instituciones propias", establece que "Los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que a la entrada en vigor de esta ley se encuentren, en virtud de los procedimientos de concurso o libre designación prestando servicio en alguna de las instituciones propias, quedarán en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, salvo aquellos que tengan reconocida una situación administrativa diferente como consecuencia de una resolución judicial firme".

Por su parte, la disposición final primera modifica la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en los siguientes términos:

- Por un lado, añade un nuevo apartado 7 al artículo 2 con la siguiente redacción: "7. La presente ley resultará de aplicación, igualmente, al personal al servicio de las instituciones de la Comunidad Autónoma en la medida que así lo establezcan las leyes que regulen dichas instituciones".

- Por otro, modifica el apartado 1 del artículo 97, que queda redactado como sigue: "En la situación de servicio en otras Administraciones Públicas serán declarados los funcionarios de la Administración de Castilla y León que pasen a ocupar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas, o en las instituciones propias de la Comunidad, mediante los procedimientos de concurso o libre designación. A los mismos les resultará de aplicación el régimen jurídico a que esté sometido el personal de la



Administración en la que están destinados de forma efectiva. Igualmente quedarán en esta situación administrativa los funcionarios que resulten afectados por un procedimiento de transferencias efectuado por la Administración de Castilla y León". Es decir, la modificación consiste en añadir un nuevo supuesto para ser declarado en tal situación administrativa, cual es el de ocupar puestos de trabajo "en las instituciones propias de la Comunidad, mediante los procedimientos de concurso o libre designación".

Este Consejo Consultivo considera que la regulación pretendida no se ajusta a derecho, como se pondrá de manifiesto y se concretará en las siguientes observaciones sustantivas formuladas sobre la base de los argumentos que se exponen a continuación:

A) En primer lugar, la situación de servicio en otras Administraciones Públicas tiene su origen inmediato en la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas creada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (con fundamento en los artículos 25 y siguientes de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico), con el fin de regular la situación de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas. El artículo 12 de dicha Ley disponía:

«1. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas.

»Las Comunidades Autónomas al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido.

»Se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia.

»2. Los funcionarios transferidos son funcionarios en situación administrativa de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran.

»En sus Cuerpos o Escalas de origen permanecen en una situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, que les



permite mantener respecto de ellos todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía”.

El Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, regula por primera vez la situación de servicio en otras Administraciones Públicas y la prevé para dos supuestos: “funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas y funcionarios “de la Administración del Estado que, mediante los sistemas de concurso, libre designación o reasignación de efectivos en los términos de los convenios que a tal efecto puedan suscribirse, pasen a ocupar puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas”.

El informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de abril de 2005, además de apuntar como origen de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas la de servicios en Comunidades Autónomas, la limita a supuestos tasados. Así, se refiere a “la situación de servicio en otras Administraciones Públicas (no ya sólo en Comunidades Autónomas, como todavía establece la legislación básica vigente), que tiene lugar cuando un funcionario de una Administración es transferido o se traslada voluntariamente a otra, pero sin perder su condición de origen” (folio 132 del informe citado).

En dicho informe la Comisión citada considera que el Estatuto Básico del Empleado Público debía abordar, entre otras cuestiones, las normas básicas sobre situaciones administrativas (folios 42, 43, 232 y 233 del informe). En el epígrafe XI del informe (folios 128 y siguientes) se ocupa de las situaciones administrativas de los empleados públicos y en él se expone lo siguiente:

“58. El estado actual del régimen de situaciones administrativas.

»A lo largo de la vida profesional del empleado público puede producirse un variado catálogo de circunstancias que den lugar a una cesación de la prestación del servicio activo, pero que, por deberse a razones que precisan o aconsejan alguna protección jurídica, no tienen como consecuencia la extinción de la relación de servicios, sino una mera interrupción o suspensión de la misma.

»Esas circunstancias y las condiciones, períodos y límites con que puede producirse la interrupción del servicio activo, así como el derecho a reintegrarse en el



mismo, constituyen el objeto del régimen de situaciones administrativas de los funcionarios públicos, establecido en normas legales y reglamentarias.

»(...).

»Por otra parte, en materia de situaciones administrativas de los funcionarios públicos, la legislación básica del Estado se ha desplegado con una gran amplitud, hasta agotar prácticamente la regulación de la materia. Tanto es así, que la legislación de algunas Comunidades Autónomas ni siquiera llega a establecer una regulación propia, sino que se remite sin más a la legislación del Estado, fórmula que, por cierto, evita tener que modificar de modo permanente la legislación autonómica para recoger las frecuentes modificaciones de la legislación básica estatal que se han venido estableciendo por medio de leyes especiales protectoras en caso de determinadas contingencias sociales, a las que hemos aludido. De esta manera, las situaciones administrativas de los empleados públicos gozan de un régimen muy uniforme, que garantiza una amplia igualdad de derechos en esta materia para todos ellos.

»Las únicas especialidades existentes -por lo demás no demasiado sustantivas- son las que afectan a colectivos como el personal militar, Jueces, Magistrados y Fiscales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que, como se ha explicado en los epígrafes iniciales de este Informe, no deberían estar incluidos en el ámbito de aplicación del Estatuto Básico.

»Por otra parte, las contestaciones recibidas por esta Comisión a la consulta formulada a Administraciones y agentes sociales no ponen de relieve, por lo general, una especial preocupación por modificar la regulación existente, más allá de algunas declaraciones genéricas que apuntan a la voluntad de ciertas Administraciones autonómicas de gozar de un mayor margen de autonomía en esta materia, sin mayores precisiones.

»Cabe concluir, pues, que el régimen actual de las situaciones administrativas resulta muy homogéneo y, por lo general, bastante pacífico, con las salvedades que se apuntarán, sin que existan demandas o motivos de peso para modificarlo con carácter general.

»(...).

»60. Qué debe ser básico en esta materia.

»La segunda cuestión que debe plantearse, partiendo del panorama altamente uniforme que el régimen de situaciones administrativas presenta en todas



las Administraciones Públicas, es si resulta conveniente flexibilizar este marco tan homogéneo, qué ventajas reportaría dicha flexibilización y en qué razones se sustentan las opciones posibles.

»No conviene olvidar, al respecto, que las situaciones administrativas implican un reconocimiento de derechos de los empleados públicos y que, al igual que ocurre con el resto de los derechos que se incluyan en el Estatuto Básico, una reducción de la extensión de la legislación básica daría lugar a que tales derechos puedan ser reconocidos con mayor o menor amplitud (o incluso desconocidos) en las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladoras de la respectiva función pública y de la local. Esta consecuencia y, en concreto, el riesgo de vaciado de estos derechos si el Estatuto Básico optara por no otorgar carácter básico a la regulación de las situaciones administrativas resulta difícilmente admisible. Máxime cuando algunas de las situaciones administrativas, como las excedencias forzosas o especiales por ejercicio de cargo público, las excedencias voluntarias por cuidado de hijos o familiares e incluso las excedencias voluntarias (en este caso con distintos requisitos y efectos) tienen una extensión universal en las relaciones de empleo público y privado. Además, la regulación de otras situaciones, como la de servicios especiales o servicios en otra Administración distinta de la de origen implica la movilidad del empleado público entre diferentes Administraciones autónomas, lo que exige también una regulación coordinada.

»En realidad, es preciso distinguir según el tipo de situaciones administrativas de que se trate y de los fundamentos de su regulación.

»a) Existe un primer grupo de situaciones administrativas cuya concesión puede afectar a dos Administraciones distintas. Es el caso de las que acabamos de mencionar.

»En primer lugar, la situación de servicio en otras Administraciones públicas (no ya sólo en Comunidades Autónomas, como todavía establece la legislación básica vigente), que tiene lugar cuando un funcionario de una Administración es transferido o se traslada voluntariamente a otra, pero sin perder su condición de origen.

»(...).

»Así pues, la Comisión estima, en línea con lo apuntado, que el Estatuto Básico debería regular las distintas situaciones administrativas de los empleados públicos, si bien con diferente grado de intensidad.

»La regulación debe ser común y prácticamente uniforme por lo que se refiere a las situaciones de servicios especiales y servicio en otra Administración



Pública (no ya sólo en Comunidades Autónomas), y en lo que respecta a todas aquellas situaciones que tienen su fundamento en la legislación especial de protección social de los trabajadores, tales como las relativas a la conciliación de la vida profesional y familiar, protección de las familias numerosas, protección frente a la violencia de género y similares. En este último caso, debe mantenerse en el Estatuto Básico la regulación vigente". [Este último párrafo se reitera en el folio 249 del informe].

Sobre la base de las observaciones recogidas en este informe de la Comisión, se redactó el Estatuto Básico del Empleado Público, que, tras su tramitación parlamentaria, fue aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril (en adelante, EBEP).

La exposición de motivos de la Ley señala que "En materia de situaciones administrativas, el nuevo Texto Legal simplifica y reordena la regulación actual, estableciendo un conjunto de reglas comunes para todos los funcionarios de carrera. Sin embargo, reconoce la posibilidad de que, por ley de las Comunidades Autónomas se puedan introducir supuestos distintos, conforme a sus necesidades".

El artículo 85 del EBEP ("Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera"), que, tras enumerar en su apartado 1 las situaciones en que pueden hallarse los funcionarios de carrera (servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, excedencia y suspensión de funciones), establece en su apartado 2 lo siguiente:

"Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes:

»a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.

»b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les



corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera.

»Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo”.

Y el artículo 88 (“Servicio en otras Administraciones Públicas”) establece:

“1. Los funcionarios de carrera que, en virtud de los procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtengan destino en una Administración Pública distinta, serán declarados en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas. Se mantendrán en esa situación en el caso de que por disposición legal de la Administración a la que acceden se integren como personal propio de ésta.

»2. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, hallándose en la situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran.

»Las Comunidades Autónomas al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido.

»Los funcionarios transferidos mantienen todos sus derechos en la Administración Pública de origen como si se hallaran en servicio activo de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía.

»Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia.

»3. Los funcionarios de carrera en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas que se encuentren en dicha situación por haber obtenido un puesto de trabajo mediante los sistemas de provisión previstos en



este Estatuto, se rigen por la legislación de la Administración en la que estén destinados de forma efectiva y conservan su condición de funcionario de la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que se efectúen por esta última. El tiempo de servicio en la Administración Pública en la que estén destinados se les computará como de servicio activo en su cuerpo o escala de origen.

»4. Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el artículo 84 del presente Estatuto. En defecto de tales Convenios o instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración Pública en la que se produzca el reingreso”.

Debe tenerse en cuenta que tanto el párrafo de la exposición de motivos citado como los artículos 85 y 88 del EBEP mantuvieron la misma redacción desde el segundo borrador del anteproyecto de ley de 17 de abril de 2006 hasta la aprobación de la ley, lo que permite suponer que responden a la finalidad y objetivo apuntados por la Comisión de expertos.

B) Expuesto lo anterior, la disposición final primera del anteproyecto de ley modifica el artículo 97.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en el sentido de añadir como nuevo supuesto para declarar al personal funcionario en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas, el de pasar a ocupar puestos de trabajo “en las instituciones propias de la Comunidad mediante los procedimientos de concurso o libre designación”. Varias observaciones deben hacerse en relación con este precepto:

1.- De una interpretación conjunta del contenido de la exposición de motivos y del artículo 85 del EBEP resulta que la posibilidad -citada en la exposición de motivos- de que las Comunidades Autónomas puedan “introducir supuestos distintos” ha de entenderse circunscrita a la regulación de situaciones administrativas diferentes a las previstas en el EBEP con las limitaciones que en



el apartado 2 se establecen, y no a prever supuestos distintos dentro de las situaciones administrativas previstas en el EBEP. Lo que, por sí mismo, vedaría la modificación pretendida.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco concurrirían los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 85 que habilitarían para la creación de una situación administrativa diferente: no existe “la imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo”; y los funcionarios afectados no acceden, “bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas” (lo que excluye también la situación de excedencia voluntaria) ni pasan “a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera”.

Finalmente, no cabe obviar que con la modificación pretendida no se desarrolla el EBEP, como indica el artículo 85.2 del citado texto, sino que se trata de la modificación concreta de dos preceptos de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, que no puede calificarse como desarrollo del EBEP por los motivos antes expuestos.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el Estatuto del Personal al servicio de las Cortes de Castilla y León establece en su artículo 51.1 que “El personal de las Cortes se hallará en situación de servicios especiales: (...) d) Cuando sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo estatal o regional, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas”. Y no contempla la situación de servicio en otras Administraciones Públicas.

2.- El precepto parece ir referido exclusivamente al personal funcionario del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas, en la medida que el personal del Procurador del Común ya se integra en la plantilla orgánica de las Cortes de Castilla y León (por lo que su situación administrativa no se ve alterada con la nueva regulación) y el personal del Consejo Económico y Social es laboral.

3.- La declaración de servicio en otras Administraciones Públicas exige, como *conditio sine qua non*, que el personal funcionario pase a prestar servicios en otra Administración Pública, lo que exige, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 2 del EBEP, que se



trate de una Administración Pública, es decir, que tenga personalidad jurídica propia.

Este carácter no concurre en el Consejo Consultivo de Castilla y León, cuya ubicación sistemática en el Estatuto de Autonomía (capítulo III, "Administración Autónoma", del título II, "Instituciones de autogobierno de la Comunidad") permite concluir que, en cuanto superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, forma parte de la Administración de la Comunidad, si bien se le reconoce autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones.

Así lo ha declarado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sus Sentencias 2396/2007, de 4 diciembre, y 248/2008 de 31 enero, al afirmar que el Consejo Consultivo forma parte de la Administración Autónoma, aunque sin estar integrado en otros órganos de ella, precisamente para preservar su autonomía orgánica y funcional. La Sentencia 2396/2007, de 4 diciembre, se ocupa de ello en sus fundamentos jurídicos quinto y sexto. Además de lo señalado en el comentario al artículo 4 del anteproyecto, en relación con la naturaleza del Consejo Consultivo, la Sentencia manifiesta lo siguiente:

"(...) si nos atenemos a lo que dispone el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León [actual artículo 33], (...) dicho precepto lo que establece es que "el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad". Es esta mención específica a "la Junta y de la Administración de la Comunidad" la que nos proporciona la clave, pues como señala el artículo 2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la Junta "es el órgano de gobierno y el supremo órgano de [la] Administración de la Comunidad de Castilla y León", aun cuando no pueda encontrar encaje ni en los órganos de la Administración General ni en los de la Institucional.

»Ciertamente este carácter ha quedado hasta cierto punto desdibujado con la definición dada en el artículo 1.1 de la Ley 1/2002, que en la misma línea de su exposición de motivos establece que el mismo "es el superior órgano consultivo de la Comunidad de Castilla y León"; pero aún con esa confusa redacción no podrá prescindirse de que la caracterización estatutaria es



la que proporciona el criterio interpretativo válido para determinar la naturaleza jurídica de la institución.

»Y aún con esa definición perturbadora de la Ley, hay varios preceptos de la misma que bien analizados permiten presuponer aquella caracterización estatutaria; y así nótese que el artículo 4.1 comienza diciendo que "el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Administración en los siguientes asuntos..."; "asuntos" esos que responden a la caracterización general de estar formal o materialmente ligados a la Junta y a la Administración; y además el precepto se cierra (4.2) con una identificación expresa de la autoridad solicitante congruente con lo que antecede: "las consultas preceptivas a que se refiere el apartado anterior serán recabadas por el Presidente de la Junta de Castilla y León o el Consejero competente por razón de la materia". Queda claro pues, que las "consultas preceptivas", que son, en principio, las únicas que -en cuanto obligan a su formulación- comprometen de algún modo la actividad de la autoridad consultante, sólo afectan a la Administración, de la que el Consejo es para el Estatuto, reiterémoslo una vez más, el "superior órgano consultivo", estableciéndose la relación entre el Consejo y las Cortes regionales a través de las consultas facultativas, lo que desde luego no puede tener el mismo alcance que las anteriores.

»En suma, la discordancia sobre la definición institucional del Consejo Consultivo de Castilla y León, entre el Estatuto y la ley, se queda, en principio, en un simple defecto de técnica legislativa. Pues el "superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León" no deja de serlo por el hecho de que intervenga en la designación de sus miembros el Parlamento regional y porque éste, excepcionalmente, pueda recabar la asistencia técnica de aquél, incluso respecto de proyectos o proposiciones de ley que se estén tramitando en la Cámara.

»Y añadamos, por último, que cuando el artículo 1.2 del Reglamento, al modo del artículo 1.2 de la LOCE, establece que "el Consejo Consultivo no está integrado en ninguna de las Consejerías u otros órganos o entidades de la Administración de la Comunidad de Castilla y León", está en realidad presuponiendo la pertenencia a la Administración, pues lo que indica es



solo que no está integrado en otros órganos de la misma, y ello precisamente para preservar su autonomía orgánica y funcional.

»Sexto.- Cuanto se ha expuesto en el fundamento de derecho anterior nos debe llevar a admitir, con la parte recurrente, que la normativa reguladora de la función pública es fuente reguladora de segundo grado -en particular los que tienen el carácter de básico de la Ley 30/1.984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Decreto Legislativo 1/1.990 -, siendo la de primer grado, como es obvio, la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Ello siempre bien entendido que las primeras se aplicarán en aquello que no perjudique la autonomía orgánica y funcional de que dicho órgano goza, y teniendo en cuenta también su carácter institucional.

»Pero ello no supone, y por el contrario de lo que se entiende el sindicato actor, que sea aplicable directamente el Decreto 67/1.999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de Castilla y León, que sólo podrá entrar en juego supletoriamente, ya que la misma Ley prevé en su disposición final segunda que el Pleno del Consejo Consultivo elaborará su Reglamento Orgánico, que deberá ser aprobado por la Junta de Castilla y León, el que podrá contener disposiciones diversas a las de aquella disposición.

»Ello para nuestra litis supone en definitiva que las normas contenidas en el Decreto legislativo 1/1.990 podrán entrar en juego en todo aquello que no contravenga la Ley reguladora, ya que el ámbito de aplicación de la primera, conforme establece su artículo 2.1, "se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

»Asimismo, si antes vimos que la Administración oponía a la exigencia de la previa negociación que en el momento de la aprobación del Reglamento no había todavía funcionarios que pudieran resultar afectados, ni tampoco representantes con los que poder negociar, aquella conclusión supondrá también que las funciones negociadoras y de consulta se residencien, en tanto no se constituyan otros órganos propios del órgano consultivo, con la Mesa General de Negociación de la Junta de Castilla y León".



4.- La regulación pretendida no se compadece con el apartado 2 del artículo 97 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo. Dicho apartado establece que “Los funcionarios que se encuentren en esta situación [de servicio en otras Administraciones Públicas] no tendrán derecho a retribución alguna con cargo a los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León”.

Pues bien, habida cuenta de que el presupuesto de cada una de las Instituciones propias de la Comunidad forma parte de los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León, tal y como se recoge en las sucesivas leyes de presupuestos, debe concluirse, por un lado, que la voluntad del legislador al regular la situación de servicio en otras Administraciones Públicas está concebida para los funcionarios que pasen a prestar servicios en Administraciones Públicas no integradas en la Comunidad; y por otro que, de mantenerse la regulación proyectada, el apartado 2 del artículo 97 crearía una inseguridad jurídica clara en cuanto a las retribuciones del personal funcionario de las Instituciones propias.

5.- Finalmente, la declaración del personal funcionario en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas -que, como se ha expuesto, no se ajusta a Derecho-, no se compadece tampoco con la aplicación al mismo del régimen general de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (condiciones laborales, retributivas, etc.), en la medida que no formarían parte de la Administración de la Comunidad, puesto que conforme al artículo 97.1 de la Ley 7/2005, a aquéllos “les resultará de aplicación el régimen jurídico al que esté sometido el personal de la Administración en la que están destinados de forma efectiva”.

Esta consideración afecta también al artículo 4, apartado once del anteproyecto (en concreto, los apartados 4 y 7 del artículo 14 de la Ley 1/2002, de 9 de abril), y al artículo 5, apartado Dieciséis (en concreto, los apartados 1 y 5 del artículo 29 de la Ley 2/2002, de 9 de abril).

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

C) La disposición transitoria cuarta del anteproyecto de ley (“Situación administrativa del personal al servicio de las instituciones propias”) establece



que “Los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que a la entrada en vigor de esta ley se encuentren, en virtud de los procedimientos de concurso o libre designación prestando servicio en alguna de las instituciones propias, quedarán en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, salvo aquellos que tengan reconocida una situación administrativa diferente como consecuencia de una resolución judicial firme”. En relación con esta disposición han de hacerse varias consideraciones:

1.- Desde un punto de vista formal, ha de señalarse:

a) Se trata de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo del personal funcionario de las Instituciones propias y, como tal, es una materia incluida en los supuestos objeto de negociación colectiva (artículo 37.1, letras k y m, en relación con el artículo 37.2.a del EBEP).

Esta exigencia, requerida en la elaboración normativa, tal y como declaró la Sentencia 2.396/2007, de 4 diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, antes citada, resulta aún más obligada cuando se trata, no de regular solo los puestos de trabajo a proveer en un futuro, sino, como en este caso, de la modificación de puestos de trabajo ocupados por funcionarios públicos. Y tal negociación colectiva no se ha producido.

Tampoco se ha sometido a informe del Consejo de la Función Pública, exigido por el artículo 11.4.a) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en la medida que se modifica la propia Ley 7/2005, de 24 de mayo, en materia de personal.

b) Se advierte que la regulación contenida en el anteproyecto parece apuntar a la realización de una reasignación de efectivos encubierta, que en todo caso, exigiría la tramitación de un plan de empleo con los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, con la necesaria negociación “con las organizaciones sindicales más representativas, en su ámbito respectivo, en las materias objeto de negociación conforme la legislación vigente”.



Actualmente, la competencia para aprobar los planes de empleo solo está prevista en el Consejo Consultivo y corresponde a su Presidente (artículo 25.c.3ª de su Reglamento Orgánico).

2.- Desde un punto de vista sustantivo, la regulación proyectada no se ajusta a la normativa básica estatal. Ésta prevé la situación de servicio en otras Administraciones Públicas para dos supuestos concretos, y ninguno de ellos concurre en el caso objeto de la nueva regulación:

- En primer lugar, que los funcionarios se integren en una Administración Pública distinta en virtud de un proceso de transferencias. Es evidente que no existe tal proceso, ya que no se produce transferencia alguna a las Cortes de Castilla y León, en la medida que, según establece el artículo 1 del anteproyecto, sólo se prevé la adscripción presupuestaria y no orgánica.

Asimismo, como se ha expuesto *ut supra*, el Consejo Consultivo no es una Administración Pública independiente, sino que forma parte de la Administración Autonómica, por lo que no cabe fundamentar tal modificación legislativa en esta circunstancia.

- En segundo lugar, que los funcionarios hayan accedido a un puesto de trabajo de una Administración Pública distinta en virtud de procedimiento de provisión de libre designación o concurso. Dicho supuesto tampoco concurre en este caso al no tratarse, se reitera, de una Administración Pública diferente de la Administración de la Comunidad.

3.- La situación de servicio en otras Administraciones Públicas sólo se prevé para el personal funcionario de las Instituciones propias, pero no para el personal funcionario de la Secretaría General de apoyo. El apartado 3 (por error figura "1") del artículo 7 únicamente prevé que se aplicará a este personal el régimen general de los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pero no contiene referencia alguna a su situación administrativa, por lo que, al no declararle en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, ha de entenderse que quedan en la situación de servicio activo.

Sin perjuicio de las dudas que suscita esta circunstancia (ya que no se indica si el personal de la Secretaría General de apoyo se integra o no en



la plantilla de las Cortes), lo cierto es que, en el caso de que el personal de la Secretaría General de apoyo quedara en la situación administrativa de servicio activo, se produciría una situación desigual con relación al personal funcionario de las Instituciones propias. Y ello porque, si la dependencia orgánica de la Secretaría General de apoyo es, como parece, de la Presidencia de las Cortes (según el apartado 5 del artículo 7 del anteproyecto, la convocatoria de los procedimientos de selección y provisión de los puestos de trabajo de la Secretaría General, así como la extinción de la relación de servicios, corresponderá a la Presidencia de las Cortes de Castilla y León), parece que su personal debería estar integrado en la plantilla de las Cortes, lo que en modo alguno es equiparable a la situación administrativa del personal funcionario del Consejo Consultivo y del Consejo de Cuentas.

4.- En cuanto al personal funcionario del Consejo Consultivo, su declaración en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas no se considera ajustado a derecho, sino que lo adecuado es mantener, como ahora ocurre, la situación administrativa de servicio activo. Y ello por varias razones:

a) Como se ha expuesto antes, el Consejo Consultivo no es una Administración Pública independiente, sino que forma parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

b) El artículo 1, en su párrafo segundo, prevé la adscripción presupuestaria de las Instituciones propias de la Comunidad a las Cortes de Castilla y León. Tal circunstancia, aunque conlleva alteraciones en el aspecto presupuestario del Consejo Consultivo, no puede implicar en ningún caso una modificación de la posición institucional y de la ubicación del Consejo Consultivo prevista en el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma suprema de la Comunidad que forma parte del bloque de constitucionalidad.

c) Conforme al artículo 86.1 del EBEP, la situación administrativa en la que procede declarar a los funcionarios del Consejo Consultivo es la de servicio activo, en cuanto que aquél señala que "Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u Organismo Público o entidad en el que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación" (se entiende que de las previstas en el



EBEP). La condición de funcionarios resulta exigida por los apartados 4 y 5 del artículo 11, según la redacción recogida en el anteproyecto de ley.

d) De todo lo anteriormente expuesto resulta la ausencia de argumentos jurídicos para declarar al personal funcionario del Consejo Consultivo en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas; circunstancia ésta que ha motivado que a este personal se le haya mantenido, desde la creación del Consejo Consultivo, en situación de servicio activo por parte del órgano competente en materia de función pública de la Administración de la Comunidad.

e) Además, se daría la paradoja que personal funcionario declarado en servicio en otras Administración Públicas continuaría prestando servicios en la Administración Autonómica al estar adscrito el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (órgano de la Administración Autonómica) al Consejo Consultivo.

5.- En cuanto al personal funcionario del Consejo de Cuentas, tampoco parece adecuada la previsión de que sea declarado en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

El artículo 71 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, establece que "Los funcionarios que accedan a puestos de trabajo del Consejo de Cuentas por el sistema de libre designación o como personal eventual quedarán en la situación de servicios especiales en la Administración de procedencia, y en la de servicio activo los que accedan por el sistema de concurso de méritos". Si bien se trata de una norma reglamentaria, lo cierto es que reproduce el artículo 93.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, según el cual, "La situación administrativa de los funcionarios comprendidos en el párrafo anterior [funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, así como de los integrantes del Cuerpo de Contadores Diplomados del mismo] será la de servicios especiales cuando accedan al Tribunal de Cuentas por el procedimiento de libre designación y la de servicio activo con destino en el Tribunal de Cuentas cuando accedan a este mediante concurso".



Por su parte, el artículo 90.1.e) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, establece que “Los funcionarios públicos pasarán a la situación de servicios especiales: (...) e) Cuando sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo o destinados al Tribunal de Cuentas en los términos previstos en el artículo 93.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril”.

Pues bien, dado que el Consejo de Cuentas es una institución de funciones similares al Tribunal de Cuentas, si bien su cometido sólo se desarrolla en el ámbito de esta comunidad autónoma (véase la exposición de motivos de la Ley autonómica 2/2002: fiscalización externa equivalente al Tribunal de Cuentas), parece razonable entender que, si en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, se prevé la situación de servicios especiales para el personal funcionario adscrito a los servicios del Tribunal de Cuentas (integrado en la Administración del Estado), el personal funcionario destinado en el Consejo de Cuentas ha de tener una consideración igual o semejante.

6.- A mayor abundamiento, cabe poner de manifiesto que la declaración de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas para este tipo de supuestos tampoco se ha considerado adecuada por las Cortes de Castilla y León. Tal y como establece su normativa reguladora: “El personal de las Cortes se hallará en situación de servicios especiales: (...) e) Cuando sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo estatal o regional, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas”, supuesto aplicable al personal que ocupe puestos de trabajo en estas Instituciones y no a sus miembros.

Por ello, resulta extraño y contrario a la seguridad jurídica que el mismo supuesto se regule de manera distinta dentro de una misma Comunidad Autónoma.

7.- En cualquier caso, la declaración de la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas del personal funcionario de las Instituciones propias, que ocupan sus puestos de trabajo en virtud de los procedimientos de libre designación o concurso y que provienen de otras Administraciones Públicas distintas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (con la situación administrativa concreta que se haya declarado por éstas), les colocaría en una situación jurídica incierta.



Asimismo, la supresión de los puestos de trabajo a que alude la ley produciría graves perjuicios a los funcionarios afectados (con independencia de la Administración de origen) al no garantizar su reingreso.

8.- Finalmente, desde un punto de vista de técnica legislativa, el contenido de la disposición transitoria cuarta no es propio de este tipo de disposiciones sino de una disposición adicional, tal y como resulta del contenido de los apartados 39 y 40 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Expuesto todo lo anterior, cabe concluir lo siguiente:

Primero.- La Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 del EBEP, carece de competencia para regular supuestos nuevos en los que procede declarar alguna de las situaciones administrativas previstas en el EBEP. Solo tiene competencia para regular situaciones administrativas distintas cuando concurren, entre otros, los supuestos previstos en el apartado 2 de dicho precepto.

Segundo.- La situación de servicio en otras Administraciones Públicas exige que el funcionario preste servicios en una Administración Pública distinta, es decir, que tenga personalidad jurídica propia, lo que no ocurre, por ejemplo, con el Consejo Consultivo; y además, que se trate de una Administración cuyos presupuestos no se incluyan en los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León, tal y como resulta con claridad del artículo 97.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León.

Tercero.- La disposición transitoria cuarta (que declara en situación de servicio en otras Administraciones Públicas a los funcionarios de las instituciones propias") no se ajusta al ordenamiento jurídico, ya que se ha omitido el preceptivo trámite de negociación colectiva y de informe del Consejo de la Función Pública, no encaja en ninguno de los supuestos previstos en el EBEP para declarar esta situación administrativa, y crearía situaciones jurídicas inciertas. Además, se produce un trato desigual con el personal funcionario de la secretaría general de apoyo, para el cual no se prevé esta situación, y con el personal de las Cortes, para el que se prevé la situación de servicios especiales en el caso de que sean adscritos a los servicios del Procurador del Común, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas.



Las observaciones realizadas a la disposición transitoria cuarta y al apartado dos de la disposición final primera tienen carácter sustantivo y deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición transitoria quinta.- *Personal eventual al servicio del Procurador del Común.*

1.- Resulta, cuando menos, extraño que se establezca un régimen transitorio para el personal eventual del Procurador del Común, en el que se prevé la aplicación a éste de la normativa anterior (la actualmente vigente), mientras que para el resto de personal funcionario, eventual y laboral de las Instituciones propias no se prevea una transitoriedad semejante.

Se trata de una desigualdad patente en relación con el resto de personal, que carece de justificación (tampoco obra en el expediente), y que, por un principio de seguridad jurídica y de respeto al principio de igualdad, debería aplicarse a todo el personal de las Instituciones propias.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

2.- Sin perjuicio de lo anterior, el anteproyecto recoge la homologación retributiva sin contemplar una aplicación a lo largo del tiempo de los ajustes que finalmente se aprueben. Por ello, sería conveniente añadir una disposición transitoria nueva con la siguiente redacción: "Al personal que en aplicación de esta Ley vea modificada a la baja sus retribuciones le será reconocido un complemento personal transitorio por tal cuantía, absorbible por cualquier mejora retributiva, incluida la derivada de un ulterior cambio de puesto de trabajo."

En relación con este aspecto es reiterada la jurisprudencia que considera que el complemento personal transitorio es un mecanismo utilizado para resolver supuestos en que se produce una minoración de haberes de determinados funcionarios como consecuencia de una modificación de la estructura organizativa y retributiva por parte de la Administración, por lo que este complemento tiene carácter subjetivo y no goza de la nota de objetividad



que se predica de las relaciones de puestos de trabajo, en las que se parte de una valoración de las características objetivas y en concreto de un puesto de trabajo, sin que se atiende por tanto a las condiciones objetivas de un funcionario que lo ocupa en un momento determinado, que son contingentes. Asimismo y como ha declarado abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, este complemento es absorbible por las sucesivas mejoras. De modo que si la Administración decide aprobar o modificar la relación de puestos de trabajo y en su virtud se opera otra mejora retributiva, ese complemento transitorio ha de reducirse en la misma proporción e incluso puede llegar a desaparecer si las mejoras producidas se compensan por completo.

Disposición derogatoria.

Como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo Consultivo, las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en esta Ley” (como sucede con lo previsto en la disposición ahora comentada), carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil.

No obstante, conforme al artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, ha de incluirse la “expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias”; lo que no consta en el expediente remitido.

Disposiciones finales.

Disposición final segunda.- Modificación de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

La disposición final segunda del anteproyecto suprime, en su apartado tres, los párrafos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que disponen:

“El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León ejercerá sus competencias en el ámbito de los órganos, entes, organismos y entidades que tienen la consideración de poder adjudicador que se integran



en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en las Entidades Locales de su ámbito territorial.

»Las Cortes de Castilla y León, el Procurador del Común y el Consejo de Cuentas podrán acudir al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, previa celebración del correspondiente convenio con el propio Tribunal, para encomendarle la tramitación y resolución de los recursos, solicitudes de adopción de medidas provisionales y cuestiones de nulidad de los actos a los que se refiere el artículo 59 de esta ley”.

Esta supresión determina la adición por el anteproyecto de un apartado 2 al artículo 58 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que señala: “El Tribunal ejercerá sus competencias en el ámbito de los órganos, entes, organismos, entidades e instituciones que tengan la consideración de poder adjudicador y que ejerzan sus competencias en el ámbito territorial de Castilla y León, con la excepción de los dependientes o vinculados a la Administración del Estado”.

Debe recordarse, sin embargo, que el artículo 41.3 del TRLCSP determina que “En el ámbito de las Comunidades Autónomas, así como en el de los órganos competentes de sus Asambleas Legislativas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas, (...)”.

Con arreglo a esta previsión han de ser las normas respectivas de las Cortes de Castilla y León, y las reguladoras de las instituciones del Consejo de Cuentas y del Procurador del Común, las que establezcan su sometimiento a la jurisdicción del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.

En el caso de las Cortes de Castilla y León, resulta claro que no es la ley proyectada el instrumento previsto a tal fin, sino que ello habrá de contemplarse en su propio Reglamento, de acuerdo con el 23.4 del Estatuto de Autonomía.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.



En lo que se refiere al Consejo de Cuentas y al Procurador del Común, por el contrario, la norma proyectada podría constituir un mecanismo idóneo a los efectos indicados, si bien, no través de la modificación de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras, sino mediante la inclusión expresa de tal previsión en sus respectivas leyes reguladoras, 2/2002 y 2/1994, a las que habría que modificar en este sentido.

El apartado dos de la disposición final segunda del anteproyecto modifica, en primer término, el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, en el que ahora trata del Secretario del Tribunal y sus funciones. Cabe reiterar sobre ello lo ya manifestado al tratar del Secretario del Consejo Consultivo, en el artículo 4.trece del anteproyecto, esto es, que la designación de secretario que efectúe el Presidente, debe recaer sobre personal "funcionario" del Consejo, tal como resulta de la normativa estatal y autonómica reguladora de los órganos colegiados, y de la función de dación de fe que es propia de aquél. Por otra parte, es prescindible la enumeración de las funciones del secretario, pues se limitan a reproducir las que se atribuyen al secretario de cualquier órgano colegiado, tanto por el artículo 25.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como por el artículo 57.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Bastaría simplemente una remisión a los citados preceptos.

De no atender esta última observación, en las funciones descritas en las letras c) y f), debe sustituirse la referencia respectiva, al "Pleno o las secciones" y al "Consejo" por la de "Tribunal".

En segundo lugar, el apartado dos de la disposición final segunda del anteproyecto modifica también el apartado 5 del artículo 60 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero.

En su redacción actual el artículo 60.5 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, señala que "El Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo Consultivo que formen parte del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León no percibirán retribución adicional alguna como



consecuencia de su pertenencia a este órgano, declarándose ambas actuaciones expresamente compatibles entre sí”.

La nueva redacción que propone el anteproyecto es la siguiente: “Los miembros del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, incluido quien desempeñe las funciones de secretaria, no percibirán retribución adicional alguna como consecuencia de su participación en este órgano, declarándose ambas actuaciones expresamente compatibles entre sí”.

Al desaparecer en el anteproyecto la referencia al “Presidente, Consejeros y Secretario General del Consejo Consultivo”, que es sustituida por la de “los miembros del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León”, la lectura aislada del nuevo precepto, sin comparación con su redacción anterior, hará seguramente incomprensible la expresión utilizada *in fine* “declarándose ambas actuaciones expresamente compatibles entre sí”. Ha de buscarse por ello una redacción alternativa al precepto, que mantenga, eso sí, la referencia a la declaración de compatibilidad, pues en otro caso entraría en juego la aplicación de la causa de incompatibilidad prevista para los miembros del Consejo Consultivo en el artículo 11.1.i) de la ley 1/2002, de 28 de febrero, (o en el artículo 11.1.a) en la redacción prevista en el anteproyecto).

Al margen de las modificaciones concretas sobre la organización y funciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León que contiene la Disposición final segunda del anteproyecto procede, por último, traer de nuevo a colación, lo manifestado por este Consejo en el Dictamen nº 652/2012, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Tributarias y Administrativas (disposición adicional cuarta), en el que ya se señaló que “La Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, en su artículo 62 adscribe el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León a este Consejo Consultivo. La dependencia orgánica del Consejo Consultivo de las Cortes, prevista en el anteproyecto, determinaría nuevamente que se haga depender un órgano de la Administración Autónoma del poder legislativo”. Esta observación ha de mantenerse igualmente en relación al anteproyecto que ahora se dictamina, puesto que la cadena de adscripciones que resulta de la que prevé el anteproyecto, entre las Cortes y el Consejo, y la determinada por



la Ley 1/2012, entre el Consejo y el Tribunal, desemboca en la dependencia mencionada.

Sin embargo, no se pone al servicio del Tribunal de Recursos la organización administrativa de apoyo creada *ex novo* en el anteproyecto, ya que conforme al artículo 63 de la Ley 1/2012, referido a la "Dotación de medios": "El Consejo Consultivo de Castilla y León proveerá al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, de los necesarios medios materiales y personales con cargo a su presupuesto". La expresión "con cargo a su presupuesto", que cierra el precepto transcrito, conlleva que ninguna de las tareas de gestión administrativa, necesarias para la tramitación de los recursos especiales de contratación y cuestiones de nulidad que resuelve el Tribunal de Recursos Contractuales, serán desempeñadas por la Secretaría General común a las Instituciones, pues ésta dispone de presupuesto diferenciado del que corresponde al Consejo Consultivo, según disponen los artículos 4 y 7.2 del anteproyecto.

Con arreglo a ello, el Consejo Consultivo se verá en la tarea de afrontar la creciente labor del Tribunal de Recursos Contractuales con una importante reducción de medios personales, que viene impuesta, de un lado, por la disposición final cuarta del anteproyecto, que prevé la supresión de los puestos de trabajo del Consejo Consultivo (sin reparar en si, a su vez, realizaban tareas relacionadas con la competencia del Tribunal) cuyas funciones pasen a ser desempeñadas por la Secretaría General de apoyo y, de otra parte, por el artículo 9.1 del anteproyecto, que prohíbe al Consejo crear "órganos, unidades administrativas o puestos de trabajo para la realización de las funciones que en este ley se atribuyen a la Secretaría General de apoyo (...)".

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Se formulan las siguientes observaciones de carácter sustantivo al anteproyecto de ley:



1.- A la tramitación del anteproyecto de ley, al regularse en una norma única la modificación de las cuatro Instituciones (consideración jurídica 4ª).

2.- A la tramitación del anteproyecto de ley, al no haberse recabado informes y consultas preceptivas (consideración jurídica 2ª).

3.- En cuanto a la regulación del anteproyecto de ley:

- Respecto a la dedicación exclusiva o parcial de los Presidentes y Procurador: artículo 2. Nueve (artículo 14); artículo 3. Dos (artículo 8.3, 4, 5 y 6), artículo 4. Ocho (artículo 11.6) y artículo 5. Quince (artículo 28.1).

- Respecto al Consejo Económico y Social, las realizadas al artículo 1, párrafo segundo, en relación con el artículo 2. Uno (artículo 2.1), Dos (artículo 3.1.a), Once (artículo 15 bis), Trece (artículo 17) y Catorce (artículo 18).

- Respecto al Procurador del Común, las realizadas al artículo 3. Cinco (artículo 33).

- Respecto al Consejo Consultivo, las siguientes:

a) Al artículo 1, párrafo segundo; artículo 4. Diez (artículo 13), Once (artículo 14) y artículo 6, en cuanto afectan a la autonomía presupuestaria y organizativa del Consejo Consultivo; artículo 8.3, al limitar su capacidad para contratar, y artículo 9, limitativo también de la potestad de autoorganización del Consejo (apartado 1) y de su autonomía presupuestaria (apartados 2 y 3).

b) Al artículo 4. Doce (artículo 17), sobre el órgano competente para apreciar la urgencia de la solicitud de dictamen.

c) Al artículo 4. Once (artículo 14. 4 y 7), sobre el régimen aplicable a los funcionarios de las Instituciones propias.



- Respecto al Consejo de Cuentas, las siguientes:

a) Artículo 5. Cinco (artículo 13), en relación con la imposición de multas coercitivas.

b) Artículo 5. Dieciséis (artículo 29. 1 y 5), sobre el régimen aplicable a los funcionarios de las Instituciones propias.

- Al artículo 7. 3, en cuanto al régimen aplicable al personal funcionario de la Secretaría General de apoyo.

- A la disposición transitoria cuarta, relativa a la declaración del personal funcionario de las Instituciones propias en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

- A la disposición transitoria quinta, en cuanto a la previsión de un régimen transitorio solo para el personal eventual del Procurador del Común.

- A la disposición final primera, apartado 2, que introduce en el artículo 97.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de función pública de Castilla y León, un nuevo supuesto para declarar la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

- A la disposición final segunda, en cuanto al sometimiento de las Cortes de Castilla y León a la jurisdicción del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, sin estar previsto en el propio Reglamento de las Cortes.

Atendidas las observaciones enumeradas anteriormente, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley por la que se modifica la organización y funcionamiento de las Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.